



Warszawa, 5 lutego 2014 r.

Szanowny Pan
Marek Wójcik
Przewodniczący Komisji Spraw
Wewnętrznych

Szanowny Panie Preśle,

Po wydarzeniach, które miały miejsce w trakcie Marszu Niepodległości w Warszawie 11 listopada 2013 r. Prezydent Bronisław Komorowski powrócił do pomysłu wprowadzenia zakazu zasłaniania twarzy w trakcie zgromadzeń. W związku ze skierowaniem projektu zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 2023, **dalej: projekt**) do prac w kierowanej przez Pana Komisji, Fundacja Panoptykon przygotowała pisemne stanowisko w tej sprawie, w którym przedstawia argumenty przemawiające za koniecznością odrzucenia projektu.

Prezydencki projekt zakłada wprowadzenie generalnego zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których „identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwa” (art. 1 pkt 1 projektu). Zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny, ponieważ planowany udział takich osób w zgromadzeniu ma być dopuszczalny, jeżeli organizator wskaże związek pomiędzy ich uczestnictwem a celem zgromadzenia. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje, że ten wyjątek od generalnego zakazu udziału w zgromadzeniach osób, których identyfikacja nie jest możliwa, zapewni możliwość udziału w demonstracjach osobom, które manifestują w sposób pokojowy, a z pewnych względów chcą ukryć swoją tożsamość (np. pracownikom, którzy protestują w ochronie praw pracowniczych, a obawiają się reakcji pracodawcy).

O istnieniu związku pomiędzy celem zgromadzenia a niemożnością identyfikacji jego uczestników rozstrzygać będą organy gminy. Konsekwencją uznania, że takiego związku nie ma, jest wezwanie organizatora do odstąpienia od planowanego udziału w zgromadzeniu osób, których identyfikacja nie jest możliwa. Jeśli organizator nie odstąpi od planowanego udziału w zgromadzeniu takich osób, a ponadto organ gminy uzna, że „niemożność identyfikacji może spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego”, organ gminy zakazuje organizacji zgromadzenia.

Prezydencki projekt wprowadzenia względnego zakazu zasłaniania twarzy podczas zgromadzeń powtarza propozycję zawartą w projekcie zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 24 listopada 2011 r. (druk sejmowy nr 35). Wówczas propozycja ta została odrzucona przez Sejm. W opinii Fundacji Panoptykon również ten projekt powinien zostać odrzucony.

1. Wątpliwości konstytucyjne

W naszej opinii możliwość anonimowego uczestnictwa w zgromadzeniu jest istotnym elementem wynikającej z art. 57 Konstytucji RP wolności zgromadzeń, wprowadzenie

omawianego zakazu będzie zatem stanowił ograniczenie konstytucyjnej wolności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP takie ograniczenie może być ustanowione tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób.

Zgodnie z orzecznictwem TK warunek konieczności w demokratycznym państwie prawa jest spełniony, jeśli „regulacja ustawodawcza jest wstanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (**zasada przydatności**), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (**zasada konieczności**), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (**zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu**)¹.

a. Zakaz będzie nieskuteczny

Zgodnie z uzasadnieniem, projekt „stanowi kolejną próbę zapobieżenia przekształcania się zgromadzeń pokojowych w manifestacje z udziałem agresywnych osób, których rozpoznanie nie jest możliwe i którzy zagrażają bezpośrednio integralności fizycznej innych osób i mienia”.

Za jego przyjęciem przemawia – niesłuszne naszym zdaniem – przekonanie, że wprowadzenie zakazu pozwoli uniknąć zamieszek związanych ze zgromadzeniami, ponieważ podporządkują mu się agresywne osoby, przeciw którym wymierzony jest projekt.

W trakcie wydarzeń z 11 listopada 2013 r. agresywne osoby, o których mowa w projekcie, podpaliły tęczę na pl. Zbawiciela oraz atakowały Ambasadę Federacji Rosyjskiej i squat przy ul. Skorupki. Każda z tych czynności stanowi wykroczenie lub przestępstwo (np. niszczenia mienia), a pomimo to część uczestników Marszu Niepodległości się ich dopuściła. Naszym zdaniem osoby niewahające się popełniać przestępstwa nie podporządkują się zakazowi zasłaniania twarzy. Co więcej, istnieje prawdopodobieństwo, że będzie to kolejny, nieprzestrzegany w trakcie zgromadzeń zakaz, jak ma to obecnie miejsce w przypadku zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie wyroby pirotechniczne (np. race).

b. Zakaz nie jest konieczny

Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana zmiana ma służyć „stworzeniu warunków do rozróżnienia osób przebywających w miejscu zgromadzenia, dla których niemożność ich identyfikacji jest środkiem ułatwiającym zakłócanie pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz takich, którzy ukrywają tożsamość lub utrudniają jej ustalenie z innych powodów, adekwatnych do celu pokojowego zgromadzenia”.

W komentarzach prasowych, a także raportach niezależnych obserwatorów² zwraca się uwagę na wiele błędów, jakie w trakcie zabezpieczania Marszu Niepodległości 11 listopada 2013 r. popełniła policja. Obserwatorzy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zwrócili uwagę, że działania policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom Warszawy i osobom postronnym były zdecydowanie niewystarczające. Ich zdaniem „oddalenie odwołów policyjnych od trasy przemarszu spowodowało, że policja reagowała na wydarzenia z opóźnieniem”.

¹ Wyrok TK z 21 grudnia 2005 r. (sygn. K 32/04).

² Raport z obserwacji Marszu Niepodległości 11 listopada 2013 r. autorstwa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dostępny pod adresem: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/11/HFPC_raport_z_obserwacji_11_11_2013.pdf.

Zwrócono również uwagę, że policja nie reagowała na używanie środków i materiałów pirotechnicznych.

Naszym zdaniem już dzisiaj istnieją w porządku prawnym instrumenty pozwalające Policji skutecznie przeciwdziałać zakłócaniu pokojowego przebiegu zgromadzeń – Policja może legitymować zamaskowane osoby, a w szczególnych sytuacjach – użyć środków przymusu bezpośredniego. Nieskuteczność działań Policji i popełniane przez nią błędy nie mogą być argumentem przemawiającym za ograniczeniem wolności zgromadzeń.

c. Zakaz jest nieprecyzyjny

Kolejny problem wiąże się z brakiem precyzji projektowanego zakazu. Zakaz ma dotyczyć udziału w zgromadzeniu osób „których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwe”. Problem ten był już analizowany przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 10 listopada 2004 r.³ uznał on, że wymogu odpowiedniej precyzji nie spełnia sformułowanie: „osoba, której wygląd zewnętrzny uniemożliwia jej identyfikację”⁴. Na gruncie opiniowanej propozycji te zastrzeżenia – choć w mniejszym stopniu – pozostają wciąż aktualne. Niejasne jest bowiem, czy na przykład zakrycie twarzy ze względu na zimno jest objęte zakazem. Tymczasem, jak wskazał TK w innym wyroku „adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”⁵.

Ze względu na powyższe argumenty uważamy, że projekt narusza Konstytucję RP – stanowi niedopuszczalne ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i w związku z tym powinien zostać odrzucony.

2. Pozostałe problemy

Poza opisanymi wyżej wątpliwościami natury konstytucyjnej zwracamy uwagę na inne argumenty, które naszym zdaniem również przemawiają za odrzuceniem projektu prezydenckiego.

a. Ryzyko arbitralności organów gminy

Organ gminy oceniać będzie, czy istnieje związek pomiędzy celem zgromadzenia a niemożnością identyfikacji jego uczestników. Projekt daje tym samym organom gmin narzędzie, za pomocą którego będą one mogły ograniczać możliwość anonimowego demonstrowania poglądów. Możliwość korzystania z wolności zgromadzeń nie powinna być uzależniona od arbitralnych decyzji gmin.

b. Tworzenie prawa pod wpływem emocji

Projekt prezydencki wpłynął do Sejmu 18 listopada 2013 r. – na tydzień po warszawskim Marszu Niepodległości. Naszym zdaniem tworzenie projektów ustaw powinno opierać na gruntownej analizie – w tym wypadku chociażby zebraniu informacji, ile zgromadzeń rocznie odbywa się w Polsce, jaki mają one charakter i czy biorą w nich udział osoby zasłaniające twarz. Tymczasem projekt został przedstawiony na fali dyskusji po wydarzeniach z 11 listopada i jest przykładem tworzenia prawa pod wpływem impulsu.

³ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r. (sygn. Kp 1/04).

⁴ W ocenie Trybunału przepis ten był „nieprecyzyjny i niejasny, jego zakres jest zbyt szeroki w stosunku do intencji samych projektodawców; nie odpowiada koniecznym wymogom precyzji i jasności dotyczącym przepisów ustawowych ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności”

⁵ Wyrok TK z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97).

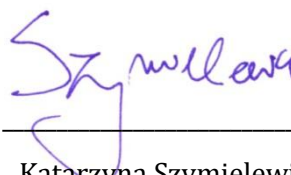
Proponowane zmiany dotyczą uczestników pokojowych zgromadzeń, czyli osób, które realizują swoją obywatelską wolność gromadzenia się i demonstrowania poglądów w zgodzie z obowiązującym prawem. Lektura uzasadnienia projektu skłania natomiast do wniosku, że intencją projektodawców jest wpłynięcie na zachowanie osób, które same z wolności pokojowych zgromadzeń nie korzystają, a wręcz uniemożliwiają to innym. Wprowadzenie proponowanych zmian nie wpłynie na zachowanie osób agresywnych, stwarzających zagrożenie dla zdrowia życia innych oraz porządku publicznego, ograniczy natomiast wolność do pokojowego manifestowania.

2 myślniami dwucyframi,



Małgorzata Szumańska

Wiceprezeska



Katarzyna Szymielewicz

Prezeska