

Biuro Zarządu

WYSTĄPIENIE
przedstawiciela Stowarzyszenia
Macieja Chęcińskiego

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach
Druk senacki nr 145

Szanowny Panie Przewodniczący,

Panie i Panowie Senatorowie,

Szanowny Panie Ministrze,

Mam zaszczyt zaprezentować opinię United Nations Association – Poland, Stowarzyszenia Narodów Zjednoczonych w Polsce, o przyjętej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawie o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach i przedstawić oczekiwany sposób rozstrzygnięcia.

Projekt rzeczonyj ustawy został wniesiony do Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Pana Bronisława Komorowskiego po wydarzeniach z 11 listopada 2011 r. kiedy to na ulicach Warszawy, w trakcie zgromadzeń publicznych związanych z obchodami rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości, doszło do zamieszek, wielokrotnych przypadków niszczenia mienia i doprowadzenia do zagrożenia zdrowia ludzi. Opinia publiczna szeroko komentowała przyczynę takiego przebiegu wydarzeń, wymieniając między innymi nieudolność służb porządkowych, bierność przedstawicieli Urzędu m.st. Warszawy czy też niespodziewany poziom agresji wśród osób biorących udział w demonstracjach.

Zaproponowany przez Pana Prezydenta projekt ustawy odnosił się do wielu aspektów

listopadowych demonstracji, które powszechnie uznano za niebezpieczne i niesprzyjające pokojowemu przeprowadzaniu zgromadzeń. Drugim obszarem, w którym projekt wprowadzał zmiany przepisów, był sposób rejestracji zgromadzeń publicznych. Zmiana ta między innymi miała dostosować polskie ustawodawstwo do zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce.

W czasie prac sejmowych przeprowadzono wysłuchanie publiczne, w którym miałem zaszczyt wziąć udział, zwracając uwagę połączonych komisji sprawiedliwości i praw człowieka oraz spraw wewnętrznych i administracji, na problem zakazu zasłaniania twarzy, który został rozwiązany na etapie prac podkomisji poprzez wykreślenie przepisu z projektu, i nadmierne ograniczanie obywatelskiej wolności pokojowego zgromadzania się. Sprawy te podnosiły także inne występujące w czasie wysłuchania organizacje i podmioty.

Pragnę teraz przejść do szczegółowych uregulowań, zawartych w ustawie, która Paniom i Panom senatorom została przedstawiona w druku senackim nr 145.

1. Problem kontrademonstracji opisany jest w art. 1 pkt. 2) odnoszącym się do wprowadzenia ust. 2B do art. 6, w związku z pkt. 4 dodającym art. 7a zmienianej Ustawy. Proponuje się nałożenie na organ gminy obowiązku wezwania organizatora zgromadzenia później zgłoszonego do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia, w taki sposób, by umożliwić pokojowe współistnienie obu zgromadzeń. Taka regulacja jest naszym zdaniem błędna, gdyż może prowadzić do nadużyć ze strony organu gminy, błędnie interpretującego stwierdzenie „w tym samym czasie, w miejscach lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają”, które jest przesłanką do wyżej opisanego wezwania organizatora do zmiany miejsca zgromadzenia. Pragnę zadać Wysokiej Komisji i Panu

Ministrowi pytanie, czy zgodnie z brzmieniem zawartym w ustawie miejsca opisane w różny sposób w zawiadomieniach, ale będące w rzeczywistości bardzo bliskim miejscem, np. zachodni pas jezdni ulicy Wiejskiej oraz ul. Matejki przy pomniku Polskiego Państwa Podziemnego będą przez organ gminy uznawane za to samo miejsce? Właśnie przed takimi pytaniami stawać będą osoby wydające decyzje o zakazie zgromadzeń i przed takimi pytaniami Wysoka Komisja i Senat powinny ich uchronić, by nie dopuścić do złamania fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego – *in dubio, pro libertatis*.

W opinii United Nations Association – Poland regulacja ta stoi w sprzeczności z międzynarodowymi zaleceniami wyrażonymi w rezolucji nr 15/21 Rady Praw Człowieka ONZ z października 2010, która wyraźnie stwierdza, że prawo do pokojowego zgromadzania się, może być ograniczone wyłącznie w ramach wyznaczonych przez międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka i obywatela.

Przede wszystkim warto zastanowić się czym tak naprawdę jest kontrademonstracja. Jest ona zorganizowaną formą wymiany poglądów dwóch zantagonizowanych grup, różniących się podejściem do diskutowanego tematu. Oczywiście zatem jest, że takie grupy oczekują by ich adwersarze ich wysłuchali i zobaczyli, czyli by dotarł do nich przekaz, który mają do zaoferowania. Kontrademonstracja jest formą debaty, a debata – esencją demokracji.

W tym kontekście należy wspomnieć opinię Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i Komisji Weneckiej , dotyczącą kontrademonstracji. Wedle tych organów, kontrademonstracja powinna odbywać się w zasięgu wzroku i słuchu uczestników kontestowanej demonstracji, a obowiązkiem władz jest podejmowanie kroków mających na celu umożliwienie takiego dialogu. Stowarzyszenie rekomenduje zatem rozważenie wprowadzenia do ustawy takich regulacji, które pozwolą na efektywne

wykorzystanie ochrony policyjnej i rozdzielenie dwóch zgromadzeń, w sytuacji gdyby ich współlistnienie zagrażało porządkowi publicznemu.

Wytyczne OBWE i Komisji Weneckiej stanowią także, że organizator pokojowego zgromadzenia nie powinien być zmuszony do podejmowania negocjacji z władzą, dotyczących możliwości przeprowadzenia zgromadzenia. Taką sytuację przewiduje natomiast dyskutowana ustawa, w zakresie konieczności ustalenia nowego miejsca i terminu przeprowadzenia zgromadzenia później zgłoszonego, w przypadku zgłoszenia dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. **Przepis ten powinien w kontekście wcześniejszych rozważań o dopuszczalności przeprowadzania kontrdemonstracji zostać usunięty z ustawy.** Proponując takie rozwiązanie, mamy na uwadze fakt, iż nie można wykluczyć że zgromadzenie później zgłoszone będzie miało charakter pozwalający na jego niezakłócone przeprowadzenie, a charakteru takie nie posiadać będzie zgromadzenie pierwsze i konieczne będzie zastosowanie środków przewidzianych art. 12 ustawy, tj. rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. W takiej sytuacji prawo do pokojowego zgromadzenia, gwarantowane w systemie Narodów Zjednoczonych art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zostałyby w poważny sposób naruszone.

2. W art. 1 pkt. 3 Sejm proponuje by art. 7 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach nadać brzmienie powodujące **skrócenie czasu przeznaczanego na rejestrację**. Obecnie istniejące granice to maksymalnie 30 dni przed zgromadzeniem, a minimalnie 3. Pan Prezydent w swoim projekcie proponował zmianę dolnej granicy do 6 dni i Sejm tę propozycję przyjął. W intencji wnioskodawcy, miało to na celu umożliwienie skutecznej procedury odwoławczej od decyzji odmawiającej zgody na przeprowadzenie zgromadzenia.

Jednakże taka regulacja jest rażąco niezgodna ze standardami międzynarodowymi. Stowarzyszenie proponuje Paniom i Panom Senatorom rozważenie wprowadzenia do tekstu ustawy mechanizmu opisanego w opracowaniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka autorstwa Pana Roberta Rybskiego. Proponuje on między innymi wprowadzenie zasady, iż złożenie odwołania od decyzji organu gminy o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia, zawiesza jej ważność. Zdaniem UNA-Poland zasadna jest także opinia dr Adama Bodnara i Pana Artura Pietryki, w której stwierdzają oni, że właściwym organem sądowym do orzekania w sprawach dotyczących zgromadzeń, powinien być Sąd Najwyższy. Przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z pewnością przedstawia Wysokiej Komisji szczegółowe rozwiązania w zakresie rozpatrywania odwołań w sprawach zgromadzeń. Stowarzyszenie w pełni popiera propozycje zgłaszane przez Fundację w tym temacie.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, podnosiło także, że celowe byłoby zniesienie maksymalnego wyprzedzenia z jakim można zgłosić zgromadzenie. OBWE podnosi, cytując „nie wydaje się, aby istniał jakiś oczywisty powód, dla którego okres ten nie mógłby być przedłużony do co najmniej 90 dni.” **Stowarzyszenie podziela tę opinię i apeluje do Wysokiej Komisji o przedłużenie lub zniesienie tego terminu.**

3. OBWE zgłasza również zastrzeżenia, z którymi UNA-Poland się zgadza, w zakresie **obowiązków rejestracyjnych i identyfikacyjnych spoczywających na organizatorze zgromadzenia.** Po pierwsze, nie odnajdujemy uzasadnienia dla obowiązku dołączania do zawiadomienia zdjęcia organizatora. Zgadza się z opinią, że może to tworzyć potencjalne zagrożenia kolekcjonowania zdjęć osób aktywnych społecznie i wykorzystywania ich

następnie w celach niezwiązanych z zastosowaniem ustawy. W związku z tym **rekomendujemy wykreślenie z projektowanego art. 7 ust. 2 pkt. 1a) słowa „zdjęcie”**. Ponadto, na co także zwracała uwagę OBWE, nie jest celowe obowiązywanie przewodniczącego zgromadzenia do eksponowania identyfikatora, jako jednego z elementów wyróżniających go spośród innych uczestników. Tworzy to konieczność dodatkowych kontaktów z organem gminy w zakresie uzyskania odpowiednich podpisów i pieczęci. Nie wydaje nam się ponadto by taki identyfikator był widoczny w czasie zgromadzenia tak jak byłaby np. widoczna odblaskowa kamizelka z odpowiednim napisem. Uznajemy jednak, że wyróżnienie przewodniczącego spośród innych uczestników zgromadzenia, pozwoli na efektywniejsze zarządzanie przebiegiem demonstracji i ułatwi kontakt z Policją, strażą miejską lub przedstawicielami organu gminy. **Stowarzyszenie rekomenduje usunięcie z tekstu ustawy obowiązku posiadania identyfikatora. Mając powyższe na uwadze proponujemy zmianę brzmienia art. 10 ust. 3a na następujące:** „W trakcie trwania zgromadzenia jego przewodniczący jest obowiązany do nieprzerwanego posiadania elementów wyróżniających.”

4. Pragnę zwrócić uwagę Pań i Panów Senatorów na **problem posługiwania się w projekcie pojęciami przewodniczący zgromadzenia i organizator zgromadzenia**. W ustawie Prawo o zgromadzeniach, pojęcie **organizator** definiuje art. 3 ust. 1 określając kto może być organizatorem, następnie w art. 7 stwierdza, że organizator jest tym, na którym spoczywa obowiązek zawiadomienia organu gminy o planowanym zgromadzeniu. W art. 10 wprowadza się pojęcie **przewodniczącego**, jako tego, który zgromadzeniem kieruje, otwiera je i zamyka. Ust. 2 stanowi, że jest nim co do zasady organizator, chyba że powierzy wykonywanie tych obowiązków innej osobie. W praktyce oznacza to, że

organizatorem może być osoba prawna, np. stowarzyszenie i osoba uprawniona do składania oświadczeń woli w imieniu stowarzyszenia, może złożyć takie oświadczenie i wybrać przewodniczącego. Jednakże w ustawie o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach, sytuacja ulega skomplikowaniu. Wedle art. 1 pkt. 3 lit. b) dotyczącego zmiany w art. 7 ust. 2, organizator zgromadzenia staje się osobą fizyczną, której zdjęcie należy dostarczyć organowi gminy, zdanie drugie przewiduje ponadto, że to właśnie organizator organizuje zgromadzenie w imieniu osoby prawnej lub innej organizacji. Ponadto w nowym ust. 1a) stwierdza się, że co do zasady przewodniczącym jest organizator, chyba że została do pełnienia funkcji przewodniczącego wyznaczona inna osoba. Dane takiej osoby muszą się wtedy znaleźć w zawiadomieniu. **Zważywszy na fakt, że zgromadzenia publiczne są zazwyczaj organizowane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, czyli stowarzyszenia i fundacje, będące osobami prawnymi, Stowarzyszenie rekomenduje powrót do uprzedniego brzmienia tych przepisów, wyraźnie określających, że organizatorem może być osoba prawna, a przewodniczącym działająca w jej imieniu osoba fizyczna.**

5. Stowarzyszenie zgadza się z także z opinią części posłów podnoszoną w czasie debat w komisji i II czytania w Sejmie, iż zaproponowane w art. 1 ust. 10 kary, a w szczególności wysokość grzywny przewidzianej art. 13a – 7 tys. złotych jest zbyt wysoka i powinna ulec zmniejszeniu lub też przepis ten powinien zostać skreślony.

Czyn zabroniony opisany w art. 13b, zdaniem UNA-Poland, wypełnia jednocześnie przesłanki odpowiedzialności z tytułu wykroczenia z art. 52 par. 1 pkt. 1) k.w. Art. 13b powinien zatem zostać z ustawy wykreślony.

Mając na uwadze powyżej zaproponowane dwie zmiany, konieczne wydaje się

wykreślenie całego ust. 10 z art. 1 ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach.

Oddzielnym problemem wymagającym uregulowania, nad którym pochylała się także podkomisja sejmowa, jest zagadnienie zgromadzeń spontanicznych, uznała ona jednak, że wprowadzanie zmian w tym zakresie do projektu przedstawionego przez Pana Prezydenta, wykracza poza ramy jej uprawnień. Nad tym zagadnieniem mógłby w przyszłości pochylić się Senat. Niezwykle pomocne po raz kolejny stanie się cytowane wcześniej opracowanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w którym dokonano dogłębnej analizy porównawczej niemieckich przepisów w tym zakresie.

Na zakończenie pragnę na ręce przedstawicieli Pana Prezydenta złożyć serdeczne podziękowanie za wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w zakresie nowelizacji przepisów Prawa o zgromadzeniach. UNA-Poland wyraża swoje zadowolenie, że dyskusja nad prezydenckim przełożeniem, pozwoliła na wykorzystanie instytucji wysłuchania publicznego, a na wszystkich etapach prac nad ustawą swoje uwagi zgłaszają liderzy społeczeństwa obywatelskiego. Mam szczerą nadzieję, że prace legislacyjne zainicjowane przez Pana Prezydenta, prowadzone przez Sejm i Senat przy udziale nas, przedstawicieli organizacji pozarządowych, przyniosą takie uregulowania prawa do zgromadzania się, które przyczyni się do wzrostu poziomu swobód obywatelskich w naszym kraju, przy jednoczesnym zapewnieniu najwyższych standardów ochrony mienia i życia.

Mam nadzieję, że Panie i Panowie Senatorowie przychylą się do wszystkich lub przynajmniej części powyżej zgłoszonych uwag.