



Wnioski i rekomendacje w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce

**na podstawie obserwacji i monitoringu prowadzonych
przez Amnesty International w latach 2017-2019**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Amnesty International to globalny ruch zrzeszający ponad 7 milionów osób działających na rzecz świata, w którym wszyscy mogą korzystać z praw człowieka.

Chcemy zapewnić każdemu możliwość realizacji praw zapisanych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych dokumentach międzynarodowych poświęconych prawom człowieka.

Jesteśmy niezależni od władz państwowych, ideologii politycznych, interesów gospodarczych lub religii, a fundusze na swoją działalność pozyskujemy w większości ze składek członkowskich i dotacji osób indywidualnych.



Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

SPIIS TREŚCI

PROJEKT OBSERWACJI ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH AMNESTY INTERNATIONAL	4
I. ZGROMADZENIA CYKLICZNE.....	6
Niezgodne ze standardami międzynarodowymi regulacje krajowe.	6
Brak równości w zabezpieczaniu i traktowaniu uczestników różnych zgromadzeń.	6
II. PRAWO DO KONTRDEMONSTRACJI.....	8
Niezgodne ze standardami międzynarodowymi regulacje krajowe.	8
Zarzuty stawiane uczestnikom pokojowych zgromadzeń	8
III. ZABEZPIECZANIE ZGROMADZEŃ	13
Prawo i standardy międzynarodowe z zakresu zabezpieczania zgromadzeń publicznych	13
Praktyka zamykania dostępu do przestrzeni publicznej	13
Stosowanie chemicznych środków drażniących	17
Dysproporcja w zabezpieczaniu zgromadzeń	17
Brak znaków identyfikacji indywidualnej	18
IV. FAKTYCZNA MOŻLIWOŚĆ KORZYSTANIA Z WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ	19
Praktyki policji, które mogły odstraszać lub zniechęcać do udziału w zgromadzeniach	19
Inwigilacja uczestników protestów	21
Prewencyjne zakazy zgromadzeń	22
REKOMENDACJE AMNESTY INTERNATIONAL DLA WŁADZ POLSKI	24
ZAŁĄCZNIK:	27
ZESTAWIENIE OBOWIĄZKÓW PAŃSTWA W ZAKRESIE GWARANCJI WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ: GWARANCJE WYNIKAJĄCE Z ZAPISÓW PRAWA I STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH VS. ZAPISY PRAWA POLSKIEGO ORAZ PRAKTYKA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH I SŁUŻB ZABEZPIECZAJĄCYCH ZGROMADZENIA	27
OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – ORGANIZATORZY	27
OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – PLANOWANE/NIEPLANOWANE (SPONTANICZNE) ZGROMADZENIA	28
OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – ZGROMADZENIA ODBYWAJĄCE SIĘ W TYM SAMYM CZASIE	28
OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – KONTRDEMONSTRACJE	29

PROJEKT OBSERWACJI ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH AMNESTY INTERNATIONAL

Celem projektu realizowanego przez Amnesty International w latach 2017-2019 było monitorowanie sposobu realizacji wolności zgromadzeń, jak również sposobu zabezpieczania zgromadzeń, w szczególności w kontekście zapisów ustawy Prawo o zgromadzeniach, która weszła w życie 2 kwietnia 2017 r. W ramach projektu przeszkolono ponad 50 obserwatorów, przeprowadzono kilkadziesiąt obserwacji (oficjalnych i nieoficjalnych), analizowano zgodność przepisów prawa i praktyki ich stosowania przez policję i organy samorządowe z międzynarodowymi prawem i standardami w zakresie wolności zgromadzeń, obserwowano rozprawy sądowe i postępowania toczące się w sprawach uczestników protestów oraz analizowano orzecznictwo sądów. Publikowano raporty z obserwacji i oświadczenia prasowe oraz komentowano przypadki naruszeń wolności zgromadzeń.

W ostatnich trzech latach przestrzeń dla wyrażania sprzeciwu wobec represyjnych i często sprzecznych z prawem działań podejmowanych przez instytucje państwowe była sukcesywnie ograniczana.

Szczególny niepokój organizacji budziły nowoprzyjęte przepisy naruszające wolność swobodnego gromadzenia się (na przykład poprzez przyznanie pierwszeństwa jednemu rodzajowi zgromadzeń – tzw. zgromadzeniom cyklicznym, czy ograniczenie prawa do kontrdemonstracji) oraz praktyka stosowania prawa – przez organy samorządowe i wojewodów (tak jak prewencyjne zakazy zgromadzeń czy zakazy wydawane w drodze zarządzeń zastępczych), jak i stosowane przez policję praktyki zabezpieczania zgromadzeń (w tym nierówne traktowanie zgromadzeń

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

w zależności od tego kto jest jego organizatorem, trzymanie w tzw. kotle¹, zatrzymania, inwigilowanie i stawianie nieuzasadnionych zarzutów uczestnikom pokojowych zgromadzeń).

Poniżej zaprezentowane zostały główne obserwacje i rekomendacje na temat obszarów uznanych za najbardziej problematyczne z punktu widzenia gwarancji wolności zgromadzeń. Należy zwrócić uwagę, że nasilenie opisanych zjawisk i praktyk było zmienne w czasie prowadzenia projektu obserwacji przez organizację (niektóre z nich były charakterystyczne dla szczególnego rodzaju zgromadzeń organizowanych w konkretnym czasie na przestrzeni lat 2017-2019, zwłaszcza dla tzw. miesięcznic smoleńskich, które zyskały status zgromadzenia cyklicznego oraz kontrademonstracji w stosunku do miesięcznic smoleńskich).

Raporty z prowadzonych oficjalnie obserwacji wraz z rekomendacjami były publikowane na stronie www.amnesty.org.pl. Przedstawione poniżej wnioski i obserwacje publikowane były w dwóch raportach autorstwa badaczki Międzynarodowego Sekretariatu Amnesty International: „Polska: Demonstracje w obronie praw człowieka. Zastraszanie, inwigilacja i ściganie uczestników protestów”², 2017; oraz „Moc ulicy. W obronie pokojowych zgromadzeń w Polsce”³, 2018.

¹ Taktyka przetrzymywania uczestników protestu za kordonem policyjnym; polega na odgrodzeniu manifestantów i uniemożliwieniu im opuszczenia miejsca, w którym są otoczeni

² https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Polska_Demonstracje-w-obronie-praw-czlowieka.pdf

³ <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2018/07/Poland-Moc-Ulicy-raport.pdf>

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

I. ZGROMADZENIA CYKLICZNE

Niezgodne ze standardami międzynarodowymi regulacje krajowe
Brak równości w zabezpieczaniu i traktowaniu uczestników różnych
zgromadzeń

Zgodnie z obowiązującą ustawą Prawo o zgromadzeniach z 24 lipca 2015 r.⁴, znowelizowaną ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r., zgromadzenie cykliczne to zgromadzenie „organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń”. Poprzez wprowadzenie swego rodzaju priorytetu dla zgromadzeń cyklicznych przed innymi zgromadzeniami, przepis ten doprowadził do zakazania wielu zgromadzeń w latach 2017 i 2018.

Przykładowo, w okresie od kwietnia 2017 roku do marca 2018 roku Wojewoda Mazowiecki zakazał organizacji przynajmniej 36 zgromadzeń w Warszawie, podając za powód swojej decyzji zlokalizowanie ich w tym samym miejscu lub w pobliżu „zgromadzeń cyklicznych”⁵.

Praktyka ta dotyczyła w szczególności zgromadzeń będących demonstracjami przeciwko tzw. miesięcznikom smoleńskim, zgłaszanych w trybie uproszczonym. Wojewoda Mazowiecki nakładał na nie zakazy w drodze zarządzeń zastępczych, mimo że ustawa Prawo o zgromadzeniach nie przewiduje takiej możliwości dla zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym.

Dodatkowo, w wielu przypadkach zarządzenia te były wydawane na bardzo krótko przed planowanym zgromadzeniem, nawet do godziny przed planowanym rozpoczęciem zgromadzenia

⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001485/U/D20151485Lj.pdf>

⁵ <https://bip.mazowieckie.pl/artykuly/443/1/10/informacja-o-zarzadzeniach-zastepczych-w-sprawach-zakazu-zgromadzen>

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

- tak, że niemożliwe stawało się odwołanie od zarządzenia i uzyskanie orzeczenia sądu w sprawie w czasie umożliwiającym odbycie zgromadzenia. Takie działanie wojewody prowadziło do naruszenia nie tylko wolności zgromadzeń, ale i prawa do sądu.

Warto podkreślić, że szczególny status zgromadzeń cyklicznych przekładał się również na sposób ich zabezpieczania przez policję, który niemal całkowicie uniemożliwiał obecność kontrademonstrantów (więcej na ten temat poniżej).

II. PRAWO DO KONTRDEMONSTRACJI

"Należy zadbać, na ile to tylko możliwe, by zgromadzenia organizowane w tym samym miejscu i czasie mogły odbywać się w zasięgu wzroku i słuchu ich uczestników"

Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń oraz Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji w sprawie gwarancji wolności zgromadzeń

Niezgodne ze standardami międzynarodowymi regulacje krajowe Zarzuty stawiane uczestnikom pokojowych zgromadzeń

Amnesty International zwraca uwagę na fakt, iż nowelizacja ustawy Prawo o zgromadzeniach, która weszła w życie 2 kwietnia 2017 r., znacznie ogranicza prawo do kontrdemonstracji będące kluczowym elementem wolności zgromadzeń.

Zgodnie ze znowelizowaną 13 grudnia 2016 r. ustawą Prawo o zgromadzeniach „Jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień (...). Zgromadzeniom, o których mowa w art. 26a [zgromadzeniom cyklicznym] przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia” (art. 12 ustawy Prawo o zgromadzeniach).

Należy podkreślić, że taki zapis jest niezgodny z międzynarodowym standardem w zakresie wolności zgromadzeń. Wymóg zachowania odległości 100 metrów od innego zgromadzenia odbywającego się w tym samym czasie nieproporcjonalnie ogranicza możliwość korzystania przez uczestników demonstracji z wolności pokojowych zgromadzeń i wolności wypowiedzi.

Zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka, na Polsce spoczywa obowiązek umożliwiania organizowania i ochrony zgromadzeń (w tym prowadzonych jednocześnie

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

demonstracji i kontrdemonstracji), z których jedno lub więcej ma na celu wyrażenie sprzeciwu wobec idei przyświecających innemu. We wspólnym raporcie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń oraz Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji w sprawie gwarancji wolności zgromadzeń, wyraźnie podkreślono, że „należy zadbać, na ile to tylko możliwe, by zgromadzenia organizowane w tym samym miejscu i czasie – w tym zgromadzenia spontaniczne i kontrdemonstracje – mogły odbywać się w zasięgu wzroku i słuchu ich uczestników”.

Zapisy polskiej ustawy nakładające ograniczenia na kontrdemonstracje w rzeczywistości prowadziły do automatycznego zakazywania przez władze samorządowe (lub rządowe w przypadku zgromadzeń cyklicznych) zgromadzeń organizowanych w czasie i miejscu, w którym już wcześniej zgłoszono inne zgromadzenia (a w przypadku zgromadzeń cyklicznych również wtedy, gdy zgromadzenie niecykliczne zgłoszono wcześniej), a także mogą prowadzić do faktycznego uniemożliwiania przez policję organizowania zgromadzeń – kontrdemonstracji (w tym zgromadzeń spontanicznych).

Możliwość uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach jest prawem człowieka i korzystanie z niego nie wymaga uzyskania zgody ze strony władz. Międzynarodowe prawodawstwo i standardy z zakresu praw człowieka nie zezwalają państwom na stosowanie wymogu, by organizatorzy zgromadzeń musieli ubiegać się o ich uprzednie zatwierdzenie. Władze mogą jedynie domagać się wcześniejszego zgłaszania zgromadzeń, by zyskać możliwość opracowania niezbędnych planów oraz uzgodnień ułatwiających korzystanie z tego prawa – w tym również wtedy, gdy więcej niż jedno zgromadzenie (np. kontrmanifestacja) ma być zorganizowane w tym samym miejscu i o tym samym czasie.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z prawodawstwem i standardami międzynarodowymi brak powiadomienia władz lub niespełnienie innych wymogów administracyjnych nie powoduje, że zgromadzenie staje się „nielegalne”⁶. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń wyjaśnia, że „kontrmanifestacje, które mają na celu wyrażenie niezgody z przestaniem innych zgromadzeń, mogą się odbywać, ale nie w sposób mogący odwozić uczestników innych zgromadzeń od korzystania z prawa do wolności pokojowych zgromadzeń. W takiej sytuacji rola odgrywana przez przedstawicieli organów ochrony porządku publicznego w zabezpieczaniu i ułatwianiu przebiegu tego rodzaju wydarzeń jest kluczowa”⁷. Zgodnie z artykułem 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych władze mogą uznać dane zgromadzenie za niedozwolone, jeśli na przykład jego celem jest uniemożliwienie innego zgromadzenia, a tym samym uniemożliwienie innym skorzystania z prawa do wolności pokojowych zgromadzeń. Jednak nawet w takiej sytuacji przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego zobowiązani są do stosowania wyłącznie tych środków, jakie są konieczne i proporcjonalne do celu, który chcą osiągnąć.

W tym miejscu należy wspomnieć, iż od kwietnia 2017 roku, kiedy znówelizowana ustawa Prawo o zgromadzeniach weszła w życie, organizowano spontaniczne demonstracje na trasie prorządowych zgromadzeń cyklicznych – tzw. miesięcznic smoleńskich, Marszu Niepodległości czy Marszu Powstania Warszawskiego. Wielu uczestnikom tych demonstracji stawiano zarzuty za to, że korzystali z prawa do wolności zgromadzeń, powołując się na złamanie prawa krajowego

⁶ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń, Maina Kiai, maj 2012. A/HRC/20/27. par. 29.

⁷ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń. Maj 2012. Par. 30.

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

i przepisów dotyczących bezpieczeństwa publicznego, które same z siebie często są sprzeczne z międzynarodowym prawem praw człowieka, bądź których interpretacja była niezgodna ze standardem międzynarodowym.

Popełnione przez demonstrujących czyny naruszały przepisy celowo ograniczające wolność zgromadzeń i wolność słowa. Osoba demonstrująca, która nie stosując przemocy kieruje się w swoich działaniach względami sumienia i chęcią obrony przysługujących innym lub jej samej praw człowieka, nie powinna podlegać ograniczeniu wolności i innym zarzutom karnym stawianym za popełnione przez nią czyny mogące łamać obowiązujące w danym państwie prawo, które jest niezgodne ze standardem międzynarodowym. Sam udział w zgromadzeniu, które nie zostało zarejestrowane przez władze, nigdy nie powinien być uznawany za karalny, o ile nie wiązał się ze stosowaniem przemocy.

Władze w Polsce stosując wobec demonstrantów sankcje prawne odwoływały się do artykułów 51 i 52 Kodeksu wykroczeń⁸. W artykule 51 § 1 za wykroczenie uznane zostały czyny przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, takie jak zakłócanie spokoju krzykiem, hałasem lub alarmem, oraz czyny wywołujące zgorszenie publiczne. Kary przewidziane w tym przepisie to kara aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. W artykule 52 § 2 za wykroczenie uznane zostało przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkodzenia w organizowaniu lub przebiegu niezakazanego zgromadzenia, organizowanie zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczenie takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu, przewodniczenie zgromadzeniu po jego rozwiązaniu oraz bezprawne zajmowanie lub odmowa opuszczenia przestrzeni publicznej, którą inna osoba lub organizacja ma prawo zajmować jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia publicznego. Za popełnienie wykroczenia z artykułu 52 § 2 grozi kara ograniczenia wolności albo grzywny. Mimo że artykuły 51 i 52 to część Kodeksu wykroczeń, to w rzeczywistości niosą one ze sobą sankcje karne, gdyż przewidują karę aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Z tego powodu Amnesty International wyraża zaniepokojenie, że **ich stosowanie wobec demonstrantów korzystających z przysługującej im wolności słowa i wolności zgromadzeń, w świetle międzynarodowego prawa praw człowieka jest nieproporcjonalne i niekonieczne**⁹. Większość wykroczeń zdefiniowanych w artykule 52 § 2 Kodeksu wydaje się być niezgodna z prawem międzynarodowym, które zabrania władzom państwowym uznawać pokojowe zgromadzenia za nielegalne tylko dlatego, że organizatorzy nie zgłosili ich do rejestracji u stosownych organów lub nie ubiegali się o zgodę na ich zorganizowanie¹⁰.

Podobnie też w prawie międzynarodowym nie ma zgody na stosowanie sankcji karnych wobec kontrmanifestantów, o ile tylko korzystają oni z przysługującej im wolności zgromadzeń w sposób nieodwołujący się do przemocy. Na policji spoczywa pozytywny obowiązek zapewnienia, by społeczeństwo mogło w pełni korzystać z prawa do wolności gromadzenia się. W tym celu powinna ułatwiać ona jego realizację. Funkcjonariusze policji zabezpieczający zgromadzenia

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń

⁹ Prawa te chronione są prawem międzynarodowym, zwłaszcza artykułami 10 (wolność słowa) i 11 (swoboda zgromadzania się) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, oraz artykułami 19 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, których to dokumentów Polska jest stroną.

¹⁰ Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Second Edition, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/Council of Europe's Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (Wytoczne w sprawie wolności pokojowych zgromadzeń OBWE/BDiPCz oraz Komisji Weneckiej, 2010, wyd. II), Warsaw/Strasbourg 2010 (par. 71-73 (porządek publiczny) i par. 80-84 (prawa innych osób).

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

publiczne zobowiązani są do używania jak najmniej restrykcyjnych metod i powstrzymywania się od nadmiernego stosowania siły¹¹.

W tym miejscu jako przykład mogą posłużyć zgromadzenia, które odbywały się 10 czerwca 2017 r. w Warszawie, w okolicach na Krakowskiego Przedmieścia. Zgodnie z danymi podanymi przez Komendę Stołeczną Policji w Warszawie, w związku z tymi zgromadzeniami, zostało skierowanych 91 wniosków do sądu o ukaranie za blokowanie jezdni na drodze marszu legalnego zgromadzenia. W stosunku do 7 osób wykonywano czynności w kierunku art. 195 kk za złośliwe przeszkadzanie w wykonywaniu aktu religijnego, w stosunku do jednej osoby z art. 222 kk za naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego. Dodatkowo w stosunku do 10 osób zostały skierowane wnioski do sądu z art. 52 oraz art. 51 kw. Należy podkreślić, że o ile policja miała prawo usunąć osoby kontrademonstrujące z trasy [miejsca] innego zgromadzenia, celem umożliwienia jego odbycia się, to pokojowi demonstranci, w tym kontrademonstranci nie powinni podlegać sankcjom karnym wyłącznie za udział w zgromadzeniu.



*Aktywiści oplakujący pod Sejmem „śmierć demokracji” po usłyszeniu wiadomości, że posłowie przyjęli nowelizację Ustawy o Sądzie Najwyższym, 20 lipca 2017.
© Amnesty International/Barbora Černušáková*

¹¹ Human Rights Handbook on Policing Assemblies, OSCE Office for Democratic Institutions (Podręcznik praw człowieka w odniesieniu do zabezpieczania zgromadzeń publicznych, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE), Warszawa 2016, str. 30-32 (Użycie siły jako środek ostateczny)

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

Raport Fundacji Wolni Obywatele RP wskazuje, iż do zespołu grupy pomocy prawnej działającej przy fundacji w okresie od kwietnia 2017 r. do maja 2020 r. dotarły informacje o 750 osobach, które przynajmniej raz zetknęły się z działaniami organów ścigania lub wymiarem sprawiedliwości w związku z udziałem w pokojowych protestach¹².

Nakładanie na kontrademonstrantów środków karnych na tak dużą skalę może mieć odstraszący wpływ na osoby, które chcą wyrażać publicznie swoje poglądy.

Należy również zwrócić uwagę na, wielokrotnie powtarzającą się w raportowanym okresie, praktykę policji w postaci usuwania kontrademonstrantów z trasy przemarszu zgromadzenia lub z miejsca, gdzie gromadzili się jego uczestnicy. Najczęściej miało to miejsce w przypadku zgromadzeń cyklicznych. Działanie to tłumaczono potrzebą zabezpieczania zgromadzenia.

¹² <https://obywatelerp.org/wp-content/uploads/2020/06/Raport-ObyPomoc-Zbiorczy-do-2020-05-31.pdf>
Raport został sporządzony na podstawie informacji uzyskanych od osób zgłaszających się do grupy pomocy prawnej działającej przy Fundacji Wolni Obywatele RP. Obejmuje jedynie udokumentowane przypadki, w tym m.in.: przesłuchania w komisariatach i prokuraturze w charakterze podejrzanych lub świadków, wyroki nakazowe wydane na podstawie wniosków o ukaranie przygotowanych przez policję oraz postępowania prowadzone w oparciu o przepisy kodeksu wykroczeń, kodeksu karnego, prawa administracyjnego (prawa prasowego oraz prawa łowieckiego czy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych).

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

III. ZABEZPIECZANIE ZGROMADZEŃ

Prawo i standardy międzynarodowe z zakresu zabezpieczania zgromadzeń publicznych

Praktyka zamykania dostępu do przestrzeni publicznej

Stosowanie chemicznych środków drażniących

Dysproporcja w zabezpieczaniu zgromadzeń

Brak znaków identyfikacji indywidualnej

Na państwie spoczywa pozytywny obowiązek zapewnienia obywatelom możliwości korzystania z wolności zgromadzeń oraz obowiązek nienakładania ograniczeń, które wykraczają poza restrykcje dopuszczone prawem międzynarodowym w sposób wyraźny i jednoznaczny¹³. Szczególne znaczenie w tym kontekście mają gwarancje wolności słowa i wolności pokojowych zgromadzeń, wolności przemieszczania się, prawo do życia, bezpieczeństwa i wolności osobistej, wolności od tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego powinni tym samym ułatwiać organizowanie zgromadzeń tak, by zagwarantować ich uczestnikom możliwość korzystania z tych praw. Muszą również podejmować skuteczne środki mające zagwarantować

¹³ Zob. wspólny raport specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń oraz specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji w sprawie właściwego traktowania zgromadzeń, A/HRC/31/66, par. 14.

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

bezpieczeństwo i możliwość realizacji swych praw tak uczestnikom zgromadzeń, jak i osobom postronnym¹⁴. W tym celu instytucje państwowe, a przede wszystkim policja, powinny podejmować dialog z organizatorami zgromadzeń¹⁵ oraz próbować przewidzieć możliwe sytuacje konfliktowe, szukając przy tym rozwiązań, które zarówno uwzględniają prawa wszystkich osób zainteresowanych, jak też mogą okazać się pomocne w rozładowywaniu ewentualnych napięć. W ramach pokojowego rozstrzygania konfliktów przedstawiciele organów porządku publicznego powinni stosować metody oparte na negocjacjach i mediacjach¹⁶. Użycie siły należy traktować wyłącznie jako środek ostateczny wobec jednostek zachowujących się agresywnie. Jest ono zasadne jedynie w stosunku do konkretnych osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że stanowią one źródło zagrożenia, a zakres zastosowania tego środka powinien być proporcjonalny do niebezpieczeństwa. Funkcjonariusze policji nie powinni nigdy stosować przemocy lub innych taktik policyjnych w celu uniemożliwienia obywatelom korzystania z przysługującego im prawa do udziału w pokojowych zgromadzeniach.

Praktyka zamykania dostępu do przestrzeni publicznej na przykładzie tzw. miesięcznic smoleńskich

Powtarzalna praktyka zabezpieczania tzw. miesięcznic smoleńskich, które uzyskały status zgromadzeń cyklicznych polegała m.in. na ustawianiu barierek odcinających dostęp do trasy przemarszu zgromadzenia, co uniemożliwiało przebieg jakiegokolwiek kontrdemonstracji, będącej w zasięgu wzroku i słuchu uczestników zgromadzenia cyklicznego.

Służby zabezpieczające zgromadzenia nie respektowały również orzeczeń sądowych uchylających zarządzenia zastępcze Wojewody Mazowieckiego zakazujące zgromadzeń organizowanych przez demonstrujących przeciwko miesięcznikom smoleńskim, nie dopuszczając ich do planowanego miejsca zgromadzenia.

Międzynarodowy standard wolności zgromadzeń jasno wskazuje, że jeśli przepisy prawa regulują kwestie zgromadzeń równoległych, nie powinny one zawierać automatycznego zakazu organizowania zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. W sytuacji, gdy w tym samym lub w zbliżonym miejscu organizowanych jest kilka zgromadzeń, należy - w drodze dialogu ze wszystkimi stronami - wypracować rozwiązania, które pozwolą na pokojowe przeprowadzenie demonstracji i kontrdemonstracji, które znajdują się od siebie w zasięgu słuchu i wzroku.

Niedopuszczalne jest faktyczne uniemożliwienie przeprowadzenia legalnego zgromadzenia w czasie i miejscu zgłoszonym zgodnie z prawem poprzez odcięcie przez siły porządkowe dostępu do planowanego miejsca zgromadzenia. Należy z całą mocą podkreślić, że policja

¹⁴ Zob. wspólny raport specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń oraz specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji w sprawie właściwego traktowania zgromadzeń, A/HRC/31/66, par. 41

¹⁵ Zob. raport specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń, A/HRC/20/27, par. 38, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf. Zob. także A/HRC/31/66, par. 38.

¹⁶ np. Podstawowe zasady ONZ dotyczące użycia siły i broni palnej, Zasada 20.

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

stojąca na straży porządku publicznego nie jest wyłączona z obowiązku stosowania się do orzeczeń sądu.

Powtarzaną praktyką podczas zabezpieczania tzw. miesięcznic smoleńskich było również usuwanie kontrademonstrantów z trasy przemarszu zgromadzenia cyklicznego, a następnie zamykanie ich „w kotle” na czas przeprowadzenia czynności legitymowania. Czynności te trwały na tyle długo (nawet dwie godziny), że uniemożliwiały legitymowanym osobom dalszy udział w kontrademonstracji oraz stanowiły swoistego rodzaju „faktyczne zatrzymanie” na czas przemarszu zgromadzenia cyklicznego. Taką samą ocenę tej sytuacji przyjęły w swoim orzecznictwie polskie sądy¹⁷.

We wnioskach po obserwacji z 10 czerwca 2017 r.¹⁸ Amnesty International zwracała również uwagę na fakt niewpuszczenia prawnika do miejsca, w którym funkcjonariusze wykonywali czynności. Należy podkreślić, że czynności policji nie ograniczały się wyłącznie do legitymowania osób, lecz również do wypisywania mandatów karnych i sporządzania wniosków o ukaranie.

Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności zgromadzeń i stowarzyszeń zauważa, że taktyka „zamykania w kotle” jest ze swej istoty szkodliwa dla możliwości korzystania z wolności zgromadzeń, gdyż ma ona charakter masowy i nieproporcjonalny¹⁹. Co więcej, zwraca uwagę, że taktyka przetrzymywania za kordonem policyjnym może mieć efekt odstraszący dla korzystania z prawa do wolności zgromadzeń, gdyż obywatele mogą rezygnować z uczestnictwa w pokojowych demonstracjach w obawie przed możliwością trafienia w „kocioł”²⁰. Europejski Trybunał Praw Człowieka, odnosząc się do potencjalnie represyjnej i restrykcyjnej natury tego środka podkreślił, że powinien on być stosowany tylko wówczas, gdy występuje paląca potrzeba zapobieżenia wystąpieniu poważnych obrażeń lub szkód²¹. Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, że taktyka odizolowywania demonstrantów i trzymania ich za kordonem policyjnym powinna być stosowana – jeśli w ogóle – to tylko w celu stłumienia przemocy i przez możliwie najkrótszy czas tak, by umożliwić pozostałym uczestnikom kontynuację pokojowego zgromadzenia²². Nie powinno się jej używać jako środka uniemożliwiającego udział w zgromadzeniu, nawet w takim, które nie zostało zgłoszone lub którego zakazano. Ponadto nie wolno traktować tej praktyki jako środka prewencyjnego będącego efektem założenia, że ktoś może uciec się do użycia przemocy. Osoby, które przypadkowo znalazły się za kordonem powinny mieć możliwość opuszczenia odizolowanego miejsca, pozostałym należy dać okazję do skorzystania z urządzeń sanitarnych, pomocy lekarskiej i innych usług. Konieczne jest też wdrożenie skutecznych kanałów komunikacyjnych pomiędzy przedstawicielami organów ochrony porządku publicznego a uczestnikami protestu, by ci ostatni mogli zostać poinformowani o przyczynach przetrzymywania za kordonem policyjnym.

¹⁷ Np. <https://obywatelerp.org/sad-okregowy-utrzymal-rekompensate-za-bezzasadne-zatrzymanie/>

¹⁸ <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/06/RAPORT-AI-z-obszernosci-zgromadzen-10-czerwca-2017.pdf>

¹⁹ A/HRC/23/39/Add.1, par. 37

²⁰ A/HRC/23/39/Add.1.

²¹ Austin i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 39692/09, 40713/09 i 41008/09.

²² Amnesty International, Use of Force. Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles for the Use of Force and Firearms by law enforcement officials (Użycie siły. Wskazówki dotyczące wdrożenia Podstawowych zasad ONZ dotyczących użycia siły i broni palnej przez funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego), „Guideline 7f”

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020



*Policja interweniująca podczas spontanicznego i pokojowego zgromadzenia pod siedzibą PiS na ulicy Nowogrodzkiej, 24 lipca 2017. Uczestnicy zgromadzenia nie zakłócali ruchu ulicznego a policjanci początkowo odmawiali podania podstawy prawnej dla interwencji skierowanej przeciwko manifestantom.
© Amnesty International/Barbora Černušáková*

Choć w pewnych sytuacjach policja może zgodnie z prawem przedsięwziąć pewne czynności wobec uczestników protestów, którzy naruszają spokój i porządek publiczny, to środki prewencyjne w rodzaju przetrzymania i odizolowywania niezachowujących się agresywnie demonstrantów są niedopuszczalne. Jeśli władze dysponują konkretnymi informacjami dotyczącymi przyświecającej części manifestantów intencji udziału w niezgodnych z prawem i opartych na przemocy działaniach, wówczas celem prewencyjnego legitymowania lub innych działań prewencyjnych powinna być identyfikacja tych uczestników, a same środki muszą być proporcjonalne do efektów, jakie funkcjonariusze chcieli osiągnąć (tj. zapobieżenie zastosowaniu przemocy lub złamaniu prawa przez określone osoby).

Praktykę przedłużającego się w czasie legitymowania, podczas której to procedury osoby spisywane mają całkowicie ograniczoną swobodę przemieszczania się, można uznać za arbitralne pozbawienie wolności. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że unieruchomienie w jednym miejscu i groźba postawienia zarzutów w przypadku niewyrażenia zgody na przetrzymywanie i przeszukiwanie to środek przymusu, który jako taki jest oznaką niezgodnego z prawem pozbawienia wolności²³. W uzasadnieniu przyjętego orzeczenia Trybunał wyjaśnił, że stosowanie „kotła” dozwolone jest tylko wówczas, gdy zachodzą przypadki stosowania przemocy lub w sposób uzasadniony można przyjmować możliwość ich wystąpienia, a ponadto inne, mniej dolegliwe środki w sposób zasadny oszacowano jako potencjalnie nieskuteczne²⁴.

²³ Gillan i Quinton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 4158/05, par. 57.

²⁴ Austin i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr. 39692/09, 40713/09 i 41008/09, wyrok z dnia 15 marca 2012 roku, par. 12

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

Stosowanie drażniących środków chemicznych

W raportowanym okresie udokumentowano przypadki użycia drażniących środków chemicznych w postaci gazu pieprzowego rozpylanego na demonstrujących²⁵, w sposób, który naruszał standardy międzynarodowe w tym zakresie. Władze powinny powstrzymać się od stosowania tego rodzaju metod zabezpieczania pokojowych zgromadzeń. W szczególności niedopuszczalne jest, by drażniące substancje chemiczne zostały rozpylane bezpośrednio na protestujących i bez uprzedniego ostrzeżenia. Gaz pieprzowy i inne środki drażniące mogą powodować takie skutki, jak problemy z oddychaniem, nudności, wymioty, podrażnienie dróg oddechowych i oczu, skurcze, bóle w klatce piersiowej, zapalenie skóry i alergie. W dużych dawkach podrażnienia chemiczne mogą powodować martwicę tkanki w układzie oddechowym lub przewodzie pokarmowym, obrzęk płuc lub krwawienie wewnętrzne. Z tego powodu środki drażniące nigdy nie powinny być używane bez ostrzeżenia ani przeciwko osobom, które nie stawiają oporu albo stawiają tylko bierny opór i nie używają przemocy. Zastosowanie gazu pieprzowego bez ostrzeżenia i bez prawnie uzasadnionego powodu może nawet stanowić tortury lub niehumanitarne i poniżające traktowanie²⁶.

Obserwowana dysproporcja w zabezpieczaniu zgromadzeń

Należy zwrócić uwagę również na fakt wyraźnej dysproporcji w zabezpieczeniu niektórych zgromadzeń. Obserwacje Amnesty International wskazują na to, że dysproporcje te były celową taktyką policji, która różnicowała zgromadzenia w zależności od ich statusu i tego kto był ich organizatorem.

Przykładowo, w obserwacji prowadzonej w dniu 11 listopada 2017 r.²⁷ odnotowano dużą dysproporcję w zabezpieczeniu dwóch zgromadzeń – Marszu Niepodległości, który miał status zgromadzenia cyklicznego oraz Marszu Koalicji Antyfaszystowskiej. Podczas gdy zgromadzenie Koalicji Antyfaszystowskiej zabezpieczała przytłaczająca liczba funkcjonariuszy w pełnym rynsztunku (taki pokaz siły jest sam w sobie sprzeczny z międzynarodowymi standardami i może wywołać efekt mrożący – zastraszyć i/lub zniechęcić do udziału w następnych zgromadzeniach), to na Marszu Niepodległości obserwatorzy Amnesty International nie zauważyli ani jednego funkcjonariusza policji. Taki stan rzeczy przełożył się również na brak odpowiedniej czyli skutecznej i niezwłocznej reakcji na niebezpieczne sytuacje, które miały miejsce na Marszu Niepodległości, również te, które mogły wypełniać znamiona czynów zabronionych. Należy podkreślić brak reakcji policji na akty agresji słownej i fizycznej, mowę nienawiści oraz obecność w zgromadzeniu cyklicznym uczestników używających wyrobów pirotechnicznych, spożywających alkohol i posiadających niebezpieczne narzędzia.

²⁵ Np. podczas demonstracji odbywającej się przed Pałacem Prezydenckim w nocy z 26 na 27 lipca 2018

²⁶ Art. 3 EKPC. Zob. Ali Güneş p-ko Turcji (Sprawa 9829/07), wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (2012); oraz Çiloğlu i inni, (Sprawa 73333/01), ust. 18-19, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (2007).

²⁷ <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/11/Raport-zgromadzenia-11-listopada-2017-1.pdf>

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

Należy podkreślić, że o ile dopuszczalne i zrozumiałe jest różnicowanie przez policję taktyki zabezpieczania zgromadzeń, to nie mogą one z jednej strony wprowadzać atmosfery zastraszania, a z drugiej przyzwolenia na zachowania niezgodne z prawem.

Brak znaków identyfikacji indywidualnej

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż polskie prawo nie nakłada na funkcjonariuszy zabezpieczających zgromadzenia (funkcjonariuszy w pododdziałach zwartych) noszenia znaków identyfikacji indywidualnej. Aby zagwarantować możliwość ewentualnego rozliczenia za podejmowane czynności służbowe, funkcjonariusze uczestniczący w zabezpieczaniu demonstracji powinni zawsze nosić widoczne znaki identyfikacji indywidualnej. Podczas podejmowania czynności skierowanych przeciwko manifestantom powinni również szybko – na tyle, na ile okoliczności na to pozwalają – podawać swoje nazwisko oraz stopień służbowy.

IV. FAKTYCZNA MOŻLIWOŚĆ KORZYSTANIA Z WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ

„nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję”

„każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”

Artykuł 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)

Praktyki policji, które mogły odstraszać lub zniechęcać do udziału w zgromadzeniach

Inwigilacja uczestników protestów

Prewencyjne zakazy zgromadzeń

Podczas obserwacji zgromadzeń w raportowanym okresie, wielokrotnie niepokój Amnesty International budził fakt restrykcyjnych i dolegliwych środków prewencyjnych stosowanych przez policję wobec uczestników protestów, zwłaszcza uczestników kontrademonstracji wobec zgromadzeń głównych, w tym cyklicznych. Do wskazanych powyżej praktyk stawiania zarzutów uczestnikom pokojowych protestów (w tym za akty biernego oporu), przetrzymywania w tzw. kotłach, czy nadmiernej ochrony kontrademonstracji, należy dodać nadmierne legitymowanie, zatrzymanie i przeszukanie uczestników zgromadzeń.

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

W myśl prawa i standardów międzynarodowych, funkcjonariusze organów ochrony porządku publicznego nie powinni zatrzymywać i przeszukiwać uczestników zgromadzeń, dopóki nie występuje wyraźne i bezpośrednie zagrożenie wystąpienia aktów przemocy. Jeśli władze dysponują konkretnymi informacjami dotyczącymi żywionej przez niektórych uczestników protestów intencji udziału w aktach przemocy i łamania prawa, legitymowanie i przetrzymywanie manifestantów musi spełniać kryteria uprawionego celu, konieczności i proporcjonalności.

Jednak powszechne stosowanie tych środków wobec manifestantów pokojowo wyrażających swoje poglądy wydaje się nieproporcjonalne. Co więcej, przetrzymywanie i zabieranie siłą demonstrantów na komendy i komisariaty policji w celu ich spisania to środek zarazem niekonieczny, jak i nieproporcjonalny, a ponadto może odstraszać przed przyszłym korzystaniem z wolności zgromadzeń.

Nadmiernie długi czas, przez jaki policjanci bez żadnych podstaw prawnych pozbawiali uczestników protestów swobody poruszania się, był w niektórych przypadkach równoznaczny arbitralnemu pozbawieniu wolności. Wydaje się, że jedynym powodem stosowania tego środka było uniemożliwienie manifestantom korzystania z prawa do uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach. Podczas kontrdemonstracji przeciwko miesięcznicy smoleńskiej 10 lipca 2017 r. policja przetrzymywała grupę demonstrantów przez ponad dwie godziny, by umożliwić zgromadzeniu cyklicznemu przejście bez przeszkód.

W wielu przypadkach obserwowano nadmierne i nieadekwatne legitymowanie osób przez policję. Wybór osób legitymowanych przez policjantów zdawał się nie mieć związku z faktycznym zagrożeniem dla porządku publicznego, lecz bardziej z określoną cechą wyróżniającą daną osobę. Np. podczas obserwacji kontrdemonstracji wobec miesięcznicy smoleńskiej 10 lipca 2017 r.²⁸ najczęściej legitymowane były osoby bardzo młode lub zdecydowanie starsze, wyróżniające się posiadaniem jakiegoś emblematu/znaku, wnoszące hasła wobec zgromadzenia cyklicznego, rejestrujące czynności funkcjonariuszy lub interweniujące w przypadku podejmowania takich czynności wobec innych uczestników. W żadnym z zaobserwowanych przypadków osoby, wobec których podejmowano czynności nie zachowywały się w sposób odbiegający od zachowania pozostałych uczestników obserwowanych zgromadzeń.

Dodatkowo, policjanci nie informowali w sposób jednolity o podstawie interwencji i nie zawsze postępowali zgodnie z procedurą tj. m.in. nie podawali podstawy prawnej i faktycznej, nie informowali w związku z jakim ewentualnym naruszeniem prawa dokonują czynności oraz o możliwości złożenia zażalenia.

²⁸ <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-z-observacji-zgromadze%C5%84-10.07.17.pdf>



Policja wynosi 82-letniego Bogusława Zalewskiego podczas demonstracji antyfaszystowskiej, 1 maja 2018 r., Warszawa ©JohnBob & Sophie art

Inwigilacja uczestników protestów

W ciągu ostatnich trzech lat Amnesty International wyrażała zaniepokojenie doniesieniami o przypadkach inwigilacji demonstrantów, wskazując, iż może ona skutecznie zniechęcać do podejmowania dalszej działalności obywatelskiej i stanowić naruszenie praw człowieka.

Przykładowo, Amnesty International pozyskała informacje o licznych przypadkach – w tym również spoza Warszawy – w których policja nachodziła w domach uczestników protestów z 16 i 17 grudnia 2016 roku oraz 10 maja i 10 czerwca 2017 roku²⁹. Przy czym z prowadzonych przez funkcjonariuszy przy tej okazji rozmów nie sporządzano żadnych protokołów, nie było też jasne w jakim charakterze „prześluchiwana” jest dana osoba - świadek czy osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia.

Choć obowiązujące w Polsce prawo dopuszcza wizyty i przesłuchiwanie w domu, to nie ma w nim mowy o nieoficjalnych „odwiedzinach”. Działając na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia policjanci zazwyczaj wzywają świadków do obowiązkowego stawiennictwa, a odbiór zeznań ma zwykle miejsce na posterunku policji. Funkcjonariusze mogą odwiedzać świadków w domu, jeśli okoliczności wymagają podjęcia takich czynności, na przykład z powodów zdrowotnych³⁰. W przypadku osoby podejrzewanej o popełnienie wykroczenia przesłuchanie zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do

²⁹ https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Polska_Demonstracje-w-obronie-praw-czlowieka.pdf

³⁰ Artykuł 41§ 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zw. z art. 177§ 2 Kodeksu postępowania karnego: Świadek, który nie może się stawić na wezwanie z powodu choroby, kalectwa lub innej nie dającej się pokonać przeszkody, można przesłuchiwać w miejscu jego pobytu.

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

protokołu przesłuchania³¹. Co więcej, od przesłuchania można odstąpić, jeżeli byłoby ono połączone ze znacznymi trudnościami; osoba ta może nadesłać wyjaśnienia do właściwego organu w terminie 7 dni od odstąpienia od przesłuchania, o czym należy ją pouczyć³². Amnesty International zwraca uwagę, że tego rodzaju nieoficjalne wizyty funkcjonariuszy policji w domach osób uczestniczących w protestach mogą stanowić próbę ich zastraszania. Wszystkie pozyskane w ten sposób dowody powinny być traktowane jako niedopuszczalne, gdyż sposób ich zebrania nie spełnia wymogów prawa międzynarodowego, stawianych rzetelnemu postępowaniu. Wszystkie osoby podejrzane o popełnienie czynu grożącego sankcjami karnymi (jak na przykład wykroczeń opisanych w artykułach 51 i 52 Kodeksu wykroczeń) mają prawo do uzyskania porady prawnej³³. Prawo to obejmuje również obecność prawnika podczas przesłuchiwanie przez upoważnione organy³⁴.

W artykule 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) zapisano, że „nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję” oraz że „każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”. Wolność od prowadzonej przez państwo bezprawnej inwigilacji zagwarantowana jest również w artykule 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁵.

Prewencyjne zakazy zgromadzeń

W okresie prowadzenia projektu Amnesty International odnotowała niebezpieczną tendencję do zakazywania zgromadzeń publicznych. Kilku prezydentów różnych miast dokonało arbitralnej i nieuzasadnionej ingerencji w wolność zgromadzeń. Argumentacją przy wydawaniu zakazów

³¹ Art.54 § 6 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia: Należy niezwłocznie przesłuchać osobę, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie. Osoba taka ma prawo odmówić złożenia wyjaśnień oraz zgłosić wnioski dowodowe, o czym należy ją pouczyć. Przesłuchanie tej osoby zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania.

³² art.54 § 7 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia

³³ Komentarz ogólny nr 32 Komitetu Praw Człowieka, CCPR/C/GC/32, 23 sierpnia 2007 roku, Dyrektywa 2013/48/EU Parlamentu Europejskiego i Rady „w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności” wymusza na państwie członkowskim UE zagwarantowanie, by osoba objęta postępowaniem karnym (lub postępowaniem mogącym prowadzić do ograniczenia wolności) miała prawo do porady prawnej podczas przesłuchania prowadzonego przez policję. Wprawdzie postępowanie w sprawach o wykroczenia może być wyjęte spod tego obowiązku, to niemniej pozostaje on w mocy w przypadku wszelkich spraw karnych. Ponieważ zastosowanie artykułów 51 i 52 Kodeksu wykroczeń de facto grozi sankcjami karnymi (ograniczeniem wolności), to w ich przypadku postanowienia Dyrektywy również znajdują zastosowanie.

³⁴ Artykuł 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zawiera wymóg, by każdy mógł skorzystać z pomocy prawnej już od najwcześniejszego etapu postępowania prowadzonego przez policję (John Murray przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 63; Öcalan przeciwko Turcji [GC], § 131; Saldud przeciwko Turcji [GC], § 54; Averill przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 59; Brennan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 45; Dayanan przeciwko Turcji, § 31), jeśli jest się podejrzanym o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia zagrożonego karą pozbawienia wolności.

³⁵ Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

były między innymi zarzuty niezapewnienia bezpieczeństwa przez organizatorów, obawy przed kontrademonstracjami i naruszeniem prawa przez uczestników, czy zakłócenia w ruchu drogowym.

Amnesty podkreśla, że nie są to wystarczające argumenty, by tak drastycznie ograniczyć przynależną każdemu wolność. Zakazać zgromadzenia można jedynie w wyjątkowych okolicznościach tj. w przypadku wystąpienia realnego, bezpośredniego i poważnego zagrożenia dla zdrowia i życia. Tymczasem tzw. zakaz prewencyjny, uzasadniony jedynie prawdopodobieństwem wystąpienia zagrożenia stanowi naruszenie standardów międzynarodowych. Potwierdzają to również orzeczenia sądów polskich³⁶. To na władzach spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przy jednoczesnym umożliwieniu odbycia się zgromadzenia. Obowiązku tego nie można przerzucać na organizatorów.

Prewencyjne zakazywanie zgromadzeń prowadzi do zniechęcenia ludzi do korzystania ze swoich podstawowych wolności, a na organizatorów nakłada nadmierne wymagania.

³⁶ np. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, sygn. akt I ACz 232/17; Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie, sygn. akt XXIV Ns 40/17; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie, sygn. akt I ACz 1145/18

REKOMENDACJE AMNESTY INTERNATIONAL DLA WŁADZ POLSKI³⁷

W KWESTII ZAKAZYWANIA LUB NAKŁADANIA INNYCH OGRANICZEŃ NA ZGROMADZENIA PUBLICZNE

- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powinien przestrzegać prawa do wolności zgromadzeń i wolności słowa w sytuacji, kiedy obywatele gromadzą się w przestrzeni publicznej w celu wyrażenia swoich poglądów. Obowiązkiem przedstawicieli organów ochrony porządku publicznego powinno być ułatwianie odbywania pokojowych zgromadzeń publicznych, a nie nadmiernie ograniczanie możliwości ich organizowania. Brak urzędowego zgłoszenia zgromadzenia nie stanowi podstawy do uznania go za nielegalne.
- Sejm i Senat powinny znowelizować Prawo o zgromadzeniach i usunąć z niego zapisy o „zgromadzeniach cyklicznych”, które uprzywilejowują takie zgromadzenia kosztem innych oraz nakładają wymóg obowiązkowego zachowania stumetrowego dystansu pomiędzy dwoma lub więcej zgromadzeniami odbywającymi się w tym samym czasie.
- Władze samorządowe, policja i/lub służby specjalne muszą zapewnić, by pokojowe demonstracje i kontrmanifestacje miały równy dostęp do przestrzeni publicznej i jednakową ochronę, a osoby w nich uczestniczące mogły w pełni korzystać z przysługującego im prawa do wolności zgromadzeń.
- Władze samorządowe i wojewodowie powinni korzystać z przysługujących im uprawnień do zakazywania zgromadzeń tylko w ostateczności. Muszą również zagwarantować, by każdy zakaz spełniał kryteria konieczności i proporcjonalności przyjęte

³⁷ Rekomendacje zostały opublikowane w czerwcu 2018 r. , w raporcie *Moc ulicy. W obronie pokojowych zgromadzeń w Polsce* <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2018/07/Poland-Moc-Ulicy-raport.pdf>

w międzynarodowym prawodawstwie z zakresu praw człowieka. Za zasadę należy przyjąć domniemanie pokojowego charakteru zgromadzenia, a niezapewnienie bezpieczeństwa przez organizatorów, obawy przed kontrdemonstracjami, naruszeniem prawa przez uczestników, czy zakłócenia w ruchu drogowym nie mogą stanowić przesłanek „prewencyjnego” zakazu zgromadzenia.

- Należy znowelizować artykuły 51 i 52 Kodeksu wykroczeń tak, by uczynić je zgodnymi ze standardami międzynarodowymi, a w szczególności usunąć sankcje de facto karne, które grożą osobom korzystającym z prawa do wolności zgromadzeń.

W KWESTII ZABEZPIECZANIA ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH:

- Przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego powinni unikać stosowania w ramach zabezpieczania zgromadzeń publicznych taktyki przetrzymywania manifestantów za kordonem policyjnym – na przykład przez urządzenie „kotła” lub odseparowywanie bądź otaczanie demonstrantów w inny sposób i niezezwalanie im na opuszczenie miejsca protestu – o ile tylko procedura ta nie jest absolutnie konieczna do odizolowania osób agresywnych lub łamiących prawo, a przy tym nie prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości korzystania z prawa do wolności zgromadzeń przez pozostałych uczestników protestu.
- Przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego mogą używać siły tylko wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne i wyłącznie w zakresie umożliwiającym im wypełnienie obowiązków służbowych. W szczególności policja powinna, na ile to tylko możliwe, stosować środki nieodwołujące się do przemocy, a jeśli już zachodzi konieczność jej użycia, należy czynić to w sposób ograniczony i adekwatny do celu, jaki funkcjonariusze chcą osiągnąć. Podczas rozpraszania zgromadzeń, które są zakazane, choć zarazem pokojowe, przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego powinni powstrzymać się od używania siły, a jeśli to nie jest możliwe, należy ją stosować w najmniejszym możliwym zakresie.
- Wszyscy przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego zajmujący się zabezpieczaniem demonstracji powinni nosić widoczne znaki identyfikacji indywidualnej. Podczas przeprowadzania operacji zatrzymywania i przeszukiwania, lub w trakcie podejmowania innych czynności służbowych wobec uczestników protestów, zawsze powinni przedstawiać się z nazwiska i stopnia służbowego tak szybko, jak to możliwe w danych okolicznościach.

W KWESTII ŚCIGANIA UCZESTNIKÓW PROTESTÓW:

- Władze, a w szczególności prokuratura i policja, powinny powstrzymać się od stawiania zarzutów karnych za uczestnictwo w zgromadzeniach pokojowych, także takich, które nie zostały zarejestrowane przez stosowne organy administracyjne.
- Sprawy karne wszczęte wyłącznie z powodu czyjegoś uczestnictwa w pokojowym zgromadzeniu powinny zostać umorzone.

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

- Policja powinna zaprzestać inwigilacji, wizyt domowych i innych czynności, które można interpretować jako próbę zastraszania i nękania uczestników protestów, gdyż działania te mogą okazać się niezgodne z prawem i odstraszać od korzystania z wolności zgromadzeń i wolności słowa.

ZAŁĄCZNIK:

ZESTAWIENIE OBOWIĄZKÓW PAŃSTWA W ZAKRESIE GWARANCJI WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ: GWARANCJE WYNIKAJĄCE Z ZAPISÓW PRAWA I STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH VS. ZAPISY PRAWA POLSKIEGO ORAZ PRAKTYKA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH I SŁUŻB ZABEZPIECZAJĄCYCH ZGROMADZENIA³⁸

OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – ORGANIZATORZY

PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
• Żadnych nadmiernych obciążeń wobec organizatora, które mogłyby mieć efekt mrozący • Żadnej odpowiedzialności karnej za zachowanie innych (tylko za swoje zachowanie) • Żadnej odpowiedzialności za utrzymanie porządku publicznego (=> to jest odpowiedzialność policji)	• Dużo szczegółów wymaganych od organizatora • Należy podać nazwisko osoby odpowiedzialnej za zapewnienie porządku publicznego/zakończenie bezprawnego zachowania • Ma mieć widoczną kamizelkę • Może ponosić odpowiedzialność karną za zaistniałe problemy

³⁸ Zestawienie powstało w ramach analizy ekspertki Amnesty International Niderlandy; Police and Human Rights Programme

OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – PLANOWANE/NIEPLANOWANE (SPONTANICZNE) ZGROMADZENIA

PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
• Nie potrzeba zgody/autoryzacji • System powiadamiania musi być łatwy i służyć ułatwianiu, nie ograniczaniu/zakazywaniu • Spontaniczne zgromadzenia muszą być dozwolone	• System może być wykorzystywany jako de-facto system wyrażania zgody • Brak zawiadomienia może być wykorzystywany jako pretekst do rozwiązania zgromadzenia, w tym również w przypadku zakłócenia ruchu drogowego • Bardzo szeroki wachlarz przesłanek umożliwiających rozwiązanie zgromadzenia

OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – ZGROMADZENIA ODBYWAJĄCE SIĘ W TYM SAMYM CZASIE

PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
• Obowiązek umożliwienia w jak największym stopniu obu zgromadzeń lub znalezienia akceptowalnego kompromisu, który pozwoli obu zgromadzeniom w jak największym stopniu odbyć się w planowany sposób (obowiązek rozważenia wszystkich możliwych opcji)	• Obowiązek negocjowania, jeśli nie ma rozwiązania: kto pierwszy ten lepszy (=> niezgodność z obowiązkiem ułatwienia zgromadzeń) • Ułatwia nadużycia w wyniku masowych zawiadomień • Problem: zgromadzenia cykliczne

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

OBOWIĄZEK STWORZENIA SPRZYJAJĄCEGO ŚRODOWISKA – KONTRDEMONSTRACJE

PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
• Kontrdemonstracje: w zasięgu wzroku i słuchu • Ale: nie może uniemożliwiać drugiego zgromadzenia • Obowiązek ułatwienia i obowiązek ochrony • Abstrakcyjne ryzyka nie są powodem do zakazu • Obowiązek rozwiązania problemów w jak największym stopniu bez zakazywania/rozwiązania zgromadzenia	• Wykroczenie karne: „zakłócenie” innego zgromadzenia. • Problem: interpretacja policji/sądu pojęcia „zakłócenie”
KONTROLA TOŻSAMOŚCI I PRZESZUKANIA	
PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
• Musi być obiektywny i uzasadniony powód • Obowiązek niedyskryminacji, w tym zakaz profilowania etnicznego (wybieranie osób ze względu na cechy ich wyglądu) • Niedozwolone są ukierunkowane przeszukiwania uczestników/ek zgromadzeń (efekt mrożący) • Musi być uzasadnione podejrzenie, że osoba zaangażuje się w działania agresywne lub przestępcze	• Nie precyzuje kryteriów i progów (nieostre określenia „podstawa prawna i faktyczna”)

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

INWIGILACJA	
PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
- Nie można nagrywać uczestników/ek, chyba że biorą udział w poważnych działaniach naruszających prawo - Nie można nagrywać dla celów identyfikacyjnych, chyba że osoba ta popełnia wykroczenie/przestępstwo - Policja nosząca sprzęt nagrywający nie jest problemem, zależy co i kogo nagrywają - Nagrywanie zamiast reagowania jako sposób na nieeskalowanie sytuacji - Nie można grozić uczestni(cz)kom ani ich zastraszać	Nie precyzuje kryteriów i progów
KIEDY MOŻE DOJŚĆ DO ROZWIĄZANIA ZGROMADZENIA	
PRAWO MIĘDZYNARODOWE	PRAWO POLSKIE
- Rozwiązanie jako ostateczność, co do zasady tylko w przypadku powszechnej przemocy, która nie może być powstrzymana w inny sposób - Dobrowolne rozwiązanie jest na pierwszym miejscu - Pokojowe zgromadzenie = niedozwolone jest użycie siły, która może wyrządzić krzywdę - Użycie siły wywołującej masowe skutki (armatka wodna, gaz łzawiący) = dozwolone tylko w przypadku powszechnej przemocy	- Rozwiązanie nie jest definiowane jako ostateczność - Jeśli zgromadzenie stwarza zagrożenie dla porządku publicznego, ale również <u>wystarczy by zachodził jakikolwiek konflikt z ustawą o zgromadzeniach publicznych</u>

Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020

**AMNESTY INTERNATIONAL TO
GLOBALNY RUCH NA RZECZ
PRAW CZŁOWIEKA.
JEŚLI NIESPRAWIEDLIWOŚĆ
SPOTYKA JEDNĄ OSOBĘ,
DOTYKA NAS WSZYSTKICH.**



Podsumowanie wniosków i rekomendacji w zakresie wolności zgromadzeń w Polsce na podstawie obserwacji prowadzonych przez Amnesty International w latach 2017-2019.

Stowarzyszenie Amnesty International, lipiec 2020