

Łukasz Iluk

Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

<https://orcid.org/0000-0003-1741-8350>

Bezpieczeństwo i porządek publiczny a konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń – prawna problematyka utrwalania obrazu dla potrzeb organów ścigania w tle z niemieckim prawem o zgromadzeniach

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny stanu regulacji prawnych w zakresie wideorejestracji zgromadzeń. Inspiracją do przedmiotowych rozważań były grudniowe wydarzenia przed siedzibą Sejmu w 2016 roku. Na wstępie zostanie przybliżony stan faktyczny wydarzeń, a następnie przedstawi się unormowania w materii zapisu obrazu. Ponadto w oparciu o przeprowadzoną ankietę wybranych organów policji zostanie wykazane, że obowiązująca regulacja prawna nie jest wystarczająca. Z tego powodu na podstawie podjętych rozważań sformułowane zostały we wnioskach postulaty *de lege ferenda*. Dla porównania Autor prezentuje niemieckie regulacje prawne w zakresie utrwalania obrazu i dźwięku przez organy policji podczas zgromadzeń.

Słowa kluczowe

prawo zgromadzeń, czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji, wideorejestracja zgromadzeń

Abstract

The following article attempts to evaluate the regulations pertaining to video recording of public assemblies. It was the events held outside the Polish Parliament House (Sejm) in December 2016 that spurred the legal considerations. First the author outlines the factual events and then presents the legal aspects of video recording. Furthermore, on conducting a survey among selected police departments, it has been proven that the existing regulation is not sufficient. Therefore, following the legal considerations, the author formulates the ideas *de lege ferenda*. For contrastive reasons he cites German regulations concerning sound and image recording of public assemblies.

Keywords

the right to assembly, police operations and reconnaissance, video recording of meetings

1. Wprowadzenie

W problematyce wideorejestracji zgromadzeń przez Policję chodzi o uzyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji zebranych w toku czynności operacyjno-rozpo-

znawczych dla potrzeb organów ścigania. Informacje takie mogą mieć różną formę, a jedną z ich jest utrwalony obraz (materiał audiowizualny). W żadnej z dotychczas obowiązujących w Polsce regulacji materii zgromadzeń Ustawodawca nie podjął tej kwestii, co skłania do zadania pytania o legalność, względnie proporcjonalność tego rodzaju czynności operacyjno-rozpoznawczych w kontekście wolności zgromadzeń, która – jak powszechnie wiadomo – jest jednym z najistotniejszych gwarantów demokracji. W dalszej części pokażemy podstawy prawne zapisu obrazu podczas zgromadzeń, a następnie zostanie dokonana ich ocena.

Inspiracją do przedmiotowych rozważań były grudniowe wydarzenia przed siedzibą Sejmu w 2016 roku, dlatego zostaną one tutaj pokrótce przedstawione. 16 i 17 grudnia 2016 roku w Warszawie, przy gmachu Sejmu, doszło do spontanicznej manifestacji, skierowanej przeciwko politykom rządzącej koalicji. Gdy około 3.00 w nocy samochody, wiozące posłów partii Prawo i Sprawiedliwość, wyjeżdżały główną bramą z terenu Sejmu, grupa demonstrantów próbowała zablokować wyjazd. Z uwagi na to zabezpieczający zgromadzenie funkcjonariusze Policji użyli siły fizycznej, spychając ludzi na boki, by oczyścić drogę wiezionym politykom. W niektórych przypadkach policjanci musieli ściągać siedzących z trasy przejazdu. 20 grudnia zostało wszczęte przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie śledztwo w sprawie „naruszenia porządku prawnego przed gmachem Sejmu”. Krótco potem stołeczna policja opublikowała wizerunki 21 osób, które brały udział w nocnym proteście przed Sejmem, prosząc o pomoc w ich identyfikacji. Komendant Główny Policji w rozmowie z PAP poinformował, że podległa mu służba zabezpieczyła „nagrania pochodzące z różnych źródeł”. O przekazaniu materiałów o charakterze audiowizualnym z monitoringu grudniowych wydarzeń przed sejmem mówił też Rzecznik Prokuratury Okręgowej w Warszawie prokurator Michał Dziekański: „Prokuratura otrzymała zapis z monitoringu Sejmu oraz innych podmiotów”. Z niektórych doniesień wynika, że także policjanci mieli wówczas nagrywać protestujących¹. 20 grudnia 2016 r. wszczęto postępowanie, które w dużej mierze opierało się na materiale z nagrań monitoringu oraz prawdopodobnie innych źródeł (niewykluczone, że także źródeł własnych policji). Śledztwo było prowadzone w sprawie o „stosowaniu przemocy lub groźby w celu zmuszenia osoby do określonego działania” i o „wywieraniu przemocą lub groźbą wpływu na czynności urzędowe”. Powyższy stan faktyczny skłania do postawienia następującego pytania: czy Policja może dokonywać wideorejestracji zgromadzeń oraz czy istnieją jakieś warunki i ograniczenia tego rodzaju czynności operacyjno-rozpoznawczych?

¹ Tak donoszą m.in. Gazeta Wyborcza z 18 stycznia 2017 r.: <http://wyborcza.pl/7,75398,21258397,policja-poszukuje-21-osob-ktore-protestowaly-pod-sejmem-80.html> oraz Newsweek z 19 stycznia 2017 r.: <http://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/policja-szuka-osob-demonstrujacych-pod-sejmem-i-publikuje-ich-zdjecia,artykuly,403806,1.html> [dostęp: 19.03.2017].

2. Podstawy prawne zapisu obrazu podczas zgromadzenia

Jak to zostało nadmienione we wprowadzeniu, w problematyce wideorejestracji zgromadzeń chodzi o uzyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie uzyskiwanego w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych materiału audiowizualnego dla potrzeb organów ścigania. Brak unormowań w tym zakresie w ustawie prawo o zgromadzeniach zmusza do poszukiwania odnośnych regulacji gdzie indziej.

Art. 20 ustawy o Policji², na który po grudniowych zdarzeniach powoływał się – bez wskazywania konkretnej jego części – Komendant Stołeczny Policji, stanowi, że:

„Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać w celu realizacji zadań ustawowych informacje, w tym dane osobowe, o następujących osobach, także bez ich wiedzy i zgody:

- 1) osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego;
- 2) nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego;
- 3) osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość;
- 4) osobach stwarzających zagrożenie, o których mowa w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób;
- 5) osobach poszukiwanych;
- 6) osobach zaginionych;
- 7) osobach, wobec których zastosowano środki ochrony i pomocy, przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21)”

Z analizy tego przepisu wynika, że zgodnie z punktem 1 Policja może stosować zapis obrazu w stosunku do osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Problem jednak polega na tym, że przepis ten nie daje się zastosować do przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Tymczasem przestępstwami, do których najczęściej dochodzi podczas manifestacji, są przestępstwa znieważenia (216 k.k.³) i naruszenia nietykalności cielesnej (217 k.k.). Przepis ten nie jest więc wystarczająco uniwersalny, by móc go zastosować w przypadkach, gdy w ramach zgromadzeń dochodzi do przestępstw, ale nie ściganych z urzędu. Z punktu widzenia wysokiej rangi prawa do pokojowych zgromadzeń wydaje się także, że okoliczności, wymienione w punkcie 3, nie są wystarczające do utrwalania wizerunków i zachowania manifestują-

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2016 poz. 1782 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (Dz. U. 1997 nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej: k.k.

cych osób, które w takiej sytuacji z natury rzeczy są osobami o nieustalonej tożsamości. Ponadto należy mieć na uwadze, że zasłanianie twarzy podczas zgromadzeń nie jest zabronione. Pozostałe punkty nie mają zastosowania.

Ze względu na to, że treścią art. 20 ustawy o Policji nie zawsze można uzasadnić utrwalanie obrazu podczas zgromadzenia, Autor zwrócił się z zapytaniem do Komendanta Głównego Policji, Komendanta Stołecznej Policji, Komendanta Miejskiej Policji w Katowicach, Bielsku-Białej i Żywcu z prośbą o wskazanie:

„Na jakiej podstawie prawnej Policja, jako organ zabezpieczający zgromadzenia publiczne, dokonuje wideorejestracji przebiegu zgromadzenia?

Czy tego rodzaju rejestracji poddawane jest każde zgromadzenie?

Czy istnieją w tym zakresie jakieś wytyczne (jeśli tak, to kto je wydał/wydaje)?

Co dzieje się z zarejestrowanym materiałem wideo po zakończeniu zgromadzenia?”.

Z Gabinetu Komendanta Głównego Policji nadeszła następująca odpowiedź (nie w formie urzędowego dokumentu):

„Policja jako organ zabezpieczający zgromadzenia publiczne nie rejestruje przebiegu przedmiotowego wydarzenia, lecz w przypadku zaistnienia w trakcie jego trwania czynu wyczerpującego znamiona wykroczenia lub przestępstwa, rejestracji podlegają działania funkcjonariuszy. Materiał zgromadzony w wyniku zarejestrowanych działań policjantów, wykorzystywany jest na potrzeby własne Policji, w tym w celach szkoleniowych oraz procesowych”.

Z udzielonej przez biuro Komendanta Głównego Policji odpowiedzi wynika, że Policja – co do zasady – nie rejestruje obrazu podczas zgromadzeń, ale w przypadku naruszenia przepisów kodeksu wykroczeń lub kodeksu karnego przez uczestników wideorejestracji podlegają – co warto podkreślić – działania funkcjonariuszy. Dalsza część odpowiedzi wykazuje sprzeczność polegającą na tym, że zarejestrowany materiał wykorzystywany jest na potrzeby własne Policji do celów szkoleniowych, ale także – jak dalej czytamy – procesowych. Wiadomo jednak, że wobec tego zarejestrowany materiał nie służy wyłącznie do celów wewnętrznych, wszak może być użyty na każdym etapie postępowania karnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w odpowiedzi nie wskazuje się podstawy prawnej takiej praktyki, a biuro naczelnego organu policji nie pofatygowało się odpowiedzieć na inne zadane przez Autora pytania.

Zaskakująca odpowiedź nadeszła z Komendy Stołecznej Policji, której treść prezentuje się poniżej:

W odpowiedzi na Pana zapytanie z dnia 24 lutego 2017 r. dotyczące kwestii wideorejestracji przebiegu zgromadzenia, uprzejmie informuję, iż zgodnie z opinią radcy prawnego, treści przedmiotowego zapytania nie można traktować jako udostępnienia informacji publicznej w trybie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*, z uwagi na fakt, iż nie może ono służyć dokonywaniu przez organ wykładni prawa (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego IOSK 8/11). Informacja, o której udostępnienie występuje wnioskodawca musi odnosić się do faktów. Nie mają natomiast charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej, takie jak żądanie wyjaśnienia aktów prawnych. Czym innym jest udostępnienie treści aktów, a czym innym ich wyjaśnienie, czy też dokonanie wykładni.

Nie mniej jednak ogólną podstawą dokonywania wideorejestracji jest *Ustawa o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 roku oraz akty wykonawcze do przytoczonej ustawy.

NACZELNIK
Stołecznej Stánowiska Kierowania
Komendy Stołecznej Policji
nadkom. Grzegorz SZYMAŃSKI

Cytowany naczelnik KSP, pomimo niejasnych wątpliwości formalnych, zdecydował się ostatecznie wskazać, że w Warszawie Policja działa na podstawie ustawy o Policji. Nie określił natomiast konkretnego przepisu, jak również nie udzielił odpowiedzi na pozostałe pytania. Zadziwiające jest, że w odpowiedzi powołuje się, obok ustawy o Policji, także na akty wykonawcze, skoro wiadomo jest, że ograniczenia praw podstawowych, a takim jest – jak to zostanie wywiedzione dalej – wideorejestracja, mogą dochodzić do skutku wyłącznie w drodze ustaw.

Kompetentnej odpowiedzi na zadane pytanie udzielił Komendant Powiatowy Policji w Żywcu, powołując się na art. 15 pkt 5a ustawy o Policji, cytując za ustawą, że:

„Policjanci wykonując czynności, o których mowa w art. 14, mają prawo: [...] 5a) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom”.

Należy tu wyjaśnić, że w art. 14 ust. 1 pkt 1 przewiduje się, że „w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu: 1) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń [...]”. Co do pozostałych pytań zasugerowano kontakt z biurem Komendanta Głównego Policji. Jak to zostało zaprezentowane wcześniej, od naczelnego organu policji nie uzyskano żadnej rzetelnej informacji.

Wyczerpującej odpowiedzi udzielił Komendant Miejskiego Policji w Katowicach, podając tę samą podstawę prawną utrwalania obrazu, co jego żywiecki odpowiednik, ale poinformował także, że:

Decyzję o rejestracji czynności wykonywanych przez Policję na miejscu zdarzenia podejmuje funkcjonariusz odpowiedzialny za zabezpieczenie zgromadzenia publicznego.

Formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą zdarzeń kryzysowych, określa Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi

Zarejestrowany materiał służy Policji do celów identyfikacji sprawców czynów zabronionych na etapie prowadzonego postępowania karnego, następnie wraz z materiałami przesyłany jest do Sądu stanowiąc dowód w sprawie.

Komenda Miejska Policji w Katowicach nie prowadzi bazy, w której gromadzony byłby materiał w postaci nagrań z zabezpieczanych zgromadzeń publicznych.

KOMENDANT MIEJSKI POLICJI
W KATOWICACH
* up.
ZASTĘPCA NACZELNIKA
WYDZIAŁU SZTAF POLICJI
KMP W KATOWICACH
kom. major Piotr WIROBOK

Niezwykle istotną okolicznością wskazaną przez ten organ policji jest fakt, że Komenda Miejska Policji w Katowicach, jak zapewne wszystkie inne, nie prowadzi bazy, w której gromadzony byłby materiał w postaci nagrań z zabezpieczanych zgromadzeń publicznych. Warto zauważyć, że w odpowiedzi nie wyjaśnia się tego, co dzieje się z utrwalonym podczas zgromadzenia materiałem.

Odpowiedź od Komendanta Miejskiego Policji w Bielsku-Białej w ogóle nie nadeszła.

3. Wideorejestracja jako ograniczenie wolności zgromadzeń

Jak to zostało potwierdzone rozbieżnymi stanowiskami organów Policji lub wręcz w dwóch pierwszych przypadkach niezdolnością do udzielenia odpowiedzi na zadane przez Autora pytania, należy stwierdzić, że w Polsce regulacja w zakresie wideorejestracji zgromadzeń jest niewystarczająca. Stosowanie art. 15 pkt 5a w zawiązku z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o policji w odniesieniu do zdarzeń w miejscach publicznych jest oczywiście w pełni uzasadnione koniecznością ścigania przestępstw, jednak norma konstytucyjna z art. 57 wymaga, by ograniczenie wolności zgromadzeń i uczestniczenia w nich określała ustawa⁴. Tymczasem czynności operacyjno-śledcze, do których należy m.in. utrwalenie obrazu, są takim ograniczeniem. Ograniczenia wolności zgromadzeń mają miejsce wtedy, gdy nieuzasadniona ingerencja państwa w tę konstytucyjną wolność powoduje istotną dolegliwość dla jej adresatów. W takich wypadkach działanie państwa w nadmierny sposób wpływa negatywnie na możliwość wykonywania tego prawa⁵. W grę wchodzi tu m.in. działania informacyjne, np. podsłuch, wideorejestracja, obserwacja, jeśli są podejmowane

⁴ Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁵ Stosownie do Stanowiska Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 19 stycznia 2017 r. „obywatel będzie żywił uzasadnioną obawę, czy jeśli pójdzie na demonstrację przeciwko rządowi, to nie narazi się

w celu uniknięcia zagrożeń związanych zwłaszcza ze zgromadzeniami o szczególnym charakterze, jak duże demonstracje czy zgromadzenia nagłe i spontaniczne. W przypadku zapisu wideo problem dotyczy sytuacji, w których podczas zgromadzenia dana osoba została wizualnie zarejestrowana przez funkcjonariuszy policji, a udział w zgromadzeniu mógłby skutkować dla niej negatywnymi konsekwencjami, także na przyszłość. Uzasadniona wydaje się teza z orzecznictwa niemieckich sądów, że nawet sama obawa przed zarejestrowaniem może naruszać wolność zgromadzeń, ponieważ może ona być przyczyną rezygnacji z wykonywania tego prawa podmiotowego i w efekcie ograniczać możliwość indywidualnego rozwoju przez udział w zgromadzeniu, ale przede wszystkim w debacie publicznej⁶. Ograniczenie tego rodzaju może więc wywoływać skutek mrozący (*chilling effect*) i w konsekwencji stanowić naruszenie prawa do swobodnego manifestowania poglądów przez adresatów normy konstytucyjnej art. 57⁷.

W świetle powyższego wydaje się zasadne, by stosowne uregulowania w tym zakresie wprowadzić do ustawy o zgromadzeniach, ponieważ te, które obowiązują w ramach ustawy o Policji, wydają się zbyt ogólne. Z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia udział w zgromadzeniu publicznym, a motywowana innymi celami „obecność w miejscu publicznym” (jak to określa ustawa o Policji) może być przedmiotem dyskusji.

4. Wideorejestracja w prawie niemieckim

Podstawa prawna rejestracji dźwięku i obrazu została unormowana w niemieckiej ustawie o zgromadzeniach i pochodach w § 12a⁸, a zatem w części ustawy regulującej kwestie zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych, jednak stosownie do § 19 odnosi

na zarzut popełnienia przestępstwa” – <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/HFPC-publikacja-wizerunkow-wystapienie2017-01-19.pdf> [dostęp: 15.03.2017].

⁶ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Verfassungsgericht*) z dnia 15 grudnia 1983 r., 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 [BVerfGE 65, 1]; wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego (*Oberverwaltungsgericht*) w Bremie z dnia 24 kwietnia 1990 r., 1 BA 18/89; por. także H. Schulze-Fielitz, [w:] H. Dreier (ed.), *Grundgesetz Kommentar*, Band I, Art. 1-19, Tübingen 1996, Art. 8, nb. 62.

⁷ Za ograniczenie wolności zgromadzeń można uznać także takie sytuacje, w których siły policyjne lub środki policyjne zaangażowane w związku ze zgromadzeniem znajdują się zbyt blisko uczestników. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których loty rozpoznawcze helikopterów lub dronów policyjnych (także rejestrujących zdarzenia) odbywają się zbyt nisko nad uczestnikami, ponieważ takie działanie może powodować złe skojarzenia wśród osób trzecich, które z tego powodu nie zdecydują się przyłączyć do zgromadzenia lub ich pierwotna sympatia do głoszonych przez manifestujących poglądów ulegnie zmianie. Ochronie podlega więc nie tylko wolność głoszenia poglądów przez uczestników manifestacji, lecz także realna możliwość odbioru manifestowanych poglądów przez osoby trzecie bądź adresatów protestów (szerzej zob. W. Hoffmann-Riem, [w:] R. Wassermann (ed.), *Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Band I (Art. 1–37 UZ), 2. Auflage, Neuwied 1989, Art. 8, nb. 94).

⁸ *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge* (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I S. 648) in der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789).

się ona także do zgromadzeń na otwartej przestrzeni. Treść niemieckiego przepisu, regulującego kwestię wideorejestracji brzmi następująco:

„§ 12a Rejestracja obrazu i dźwięku, niszczenie dokumentacji

- 1) Policja może dokonywać utrwalenia uczestników na obrazie i dźwięku w trakcie lub w związku ze zgromadzeniem publicznym tylko wtedy, gdy rejestrację uzasadniają rzeczywiste powody, mogące stanowić istotne zagrożenie bezpieczeństwa publicznego lub porządku. Środki takie mogą być podejmowane również wtedy, gdy w sposób nieunikniony mogą być nimi dotknięte osoby trzecie.
- 2) Dokumentację należy zniszczyć niezwłocznie po zakończeniu publicznego zgromadzenia lub wydarzeń, które mają z nimi związek czasowy i przedmiotowy, o ile nie będzie ona potrzebna do pociągnięcia uczestników do odpowiedzialności karnej albo w pojedynczych przypadkach do ochrony przed zagrożeniami, jeśli dana osoba podejrzewana jest o to, że przygotowywała lub popełniła czyn karalny w trakcie lub w związku ze zgromadzeniem publicznym, ponieważ istnieje obawa, że może stanowić znaczne zagrożenie w przyszłych zgromadzeniach lub pochodach.
Dokumentację, która nie została zniszczona z powodów, o których mowa w zdaniu 1 ust. 2, należy zniszczyć najpóźniej po upływie 3 lat od chwili jej powstania, chyba że byłaby ona w międzyczasie potrzebna dla celów określonych w zdaniu 1 ust. 1.
- 3) Nie narusza się uprawnień do zdobywania informacji o osobach zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego oraz kodeksem wykroczeń”.

Zgodnie z prawem niemieckim kraje związkowe mają prawo uchwalania własnego porządku prawnego w materii zgromadzeń. Federalna ustawa o zgromadzeniach i pochodach przestaje wówczas obowiązywać. Z takiego uprawnienia skorzystała m.in. Bawaria, przyjmując własną regulację, która jednak wywołała w RFN dyskusję na temat granic ingerencji państwa w konstytucyjną wolność zgromadzeń. Całość ustawy, jak i poszczególne jej przepisy skłoniły wiele organizacji społecznych, związkowych oraz partii politycznych do złożenia skargi konstytucyjnej. Skarżący zarzucili ustawie wrogi zgromadzeniom charakter. Jako uzasadnienie wskazano nadmierną biurokrację i kontrolę obywateli, która skutecznie zniechęca, a wręcz odstrasza od korzystania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa.

Największej krytyce poddano poszerzony katalog policyjnych środków w zakresie obserwacji i dokumentacji (art. 9 ust. 2 i 4 bawarskiej ustawy o zgromadzeniach⁹). Przepis ten upoważnia Policję do prowadzenia monitoringu zgromadzenia w celu kierowania i prowadzenia działań policyjnych oraz do dokonywania rejestracji zgromadzeń w celu analizy podjętych działań interwencyjnych przez policję. Materiały te mogą być archi-

⁹ *Bayerisches Versammlungsgesetz* (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl S. 421) BayRS 2180-4-I.

wizowane przez dłuższy okres czasu, a nawet bezterminowo, w celu ich późniejszego wykorzystania w podjętych postępowaniach.

Wniosek o uchylenie bawarskiej ustawy o zgromadzeniach doszedł do skutku tylko częściowo. Ograniczono m.in. uprawnienia policji do podejmowania środków w celu obserwacji i dokumentowania zgromadzeń za pomocą utrwalenia obrazu i dźwięku. FTK orzekł, że monitoring i wideorejstracja są dopuszczalne tylko wtedy, gdy uzasadniają to okoliczności, a więc gdy demonstranci naruszają porządek lub bezpieczeństwo publiczne. Orzeczono także, że analiza utrwalonego materiału jest dopuszczalna niezwłocznie po zakończeniu zgromadzenia.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 bawarskiej ustawy o zgromadzeniach dane niesłużące jako materiał dowodowy przeciwko poszczególnym osobom, ze względu na popełnione przez nie czyny zabronione w związku ze zgromadzeniem, albo takie, które mogą służyć organom policji do celów szkoleniowych, muszą zostać skasowane w ciągu dwóch miesięcy albo bezpowrotnie anonimizowane. Natomiast monitoring, służący prowadzeniu i kierowaniu działaniami policyjnymi, polegający na przekazywaniu zdjęć z przebiegu zgromadzenia do centrali w czasie rzeczywistym bez zapisu, jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy jest konieczny ze względu na rozmiar zgromadzenia lub jego nieprzewidywalny rozwój¹⁰.

5. Zakończenie

W żadnej z dotychczas obowiązujących ustaw, regulujących materię zgromadzeń, nie uregulowano kwestii rejestracji obrazu. Ze względu na to korzystanie przez organy policji z prawa do utrwalania obrazu lub dopuszczenie zapisu z monitoringu podczas lub w związku ze zgromadzeniem publicznym na podstawie tylko przepisów policyjnych może powodować niejasności interpretacyjne, a nawet skłaniać do stawiania pytań o legalność takiej praktyki w związku z prawnie nieustalonym losem utrwalonego materiału po jego wykorzystaniu dla celów organów ścigania. Nie można nie zauważyć, że w większości krajów europejskich materię wideorejestracji zgromadzeń reguluje prawo o zgromadzeniach. W świetle powyższych rozważań należy uznać, że pozostawienie regulacji w obecnym stanie zagraża w istotny sposób wykonywaniu prawa do zbiorowego manifestowania poglądów i w demokratycznym państwie prawa nie powinno mieć miejsca. W związku z powyższym Ustawodawca powinien rozważyć następujące postulaty.

1. Określenie w ustawie prawo o zgromadzeniach jasnych zasad zapisu obrazu podczas zgromadzeń. Niezwykle istotne jest, by kierowano się przy tym zasadą pro-

¹⁰ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2009 r., 1 BvR 2492/08, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20090217_1bvr249208.html [dostęp: 2.04.2017].

porcjonalności, a nad zasadnością dopuszczalności tego środka policyjnego bezwzględną kontrolę pełnić powinny sądy. W tym kontekście wart dyskusji wydaje się także postulat zliberalizowania przesłanek pozwalających na utrwalanie obrazu podczas manifestacji. Chodzi o to, by zamiast sięgania po te policyjne środki w każdym przypadku naruszenia bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego rozważyć możliwość ich uruchamiania w sytuacjach, gdy takie zagrożenie jest istotne, dopuszczając jednocześnie sprecyzowanie tego pojęcia w przepisach wykonawczych. Wydaje się także, że za koniecznością wideorejestracji powinny przemawiać na wzór niemiecki realne powody, tak aby zdecydowanie wyeliminować godzącą w wolność zgromadzeń praktykę utrwalania obrazu „na wszelki wypadek”, która miewa miejsce podczas dużych manifestacji.

2. Ustanowienie jasnych reguł dotyczących likwidowania utrwalonych danych, o ile nie są lub nie będą one niezbędne do innych ściśle określonych ustawowo celów. Warto zwrócić uwagę, że w Polsce kwestia utrwalania obrazu została uregulowana w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, w którym stwierdza się, że organizator przechowuje zapis obrazu po zakończeniu imprezy masowej przez okres co najmniej 30 dni, a następnie komisyjnie go niszczy.¹¹ Dziwić może więc, że nie dostrzeżono podobnej konieczności w materii zgromadzeń (co do obowiązku, nie terminu). Czy powinien to być analogicznie termin 30 dni, czy likwidacja danych powinna być bezzwłoczna – o ile nie zajdzie potrzeba ich wykorzystania – pozostaje sprawą otwartą do dyskusji. W przekonaniu Autora nic nie stoi na przeszkodzie, by zastosować rozwiązanie przyjęte w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

Bibliografia

- Hoffmann-Riem W., [w:] R. Wassermann (ed.), *Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Band I (Art. 1–37 UZ), 2 Auflage, Neuwied 1989.
- Schulze-Fielitz H., [w:] H. Dreier (ed.), *Grundgesetz Kommentar*, Band I, Art. 1–19, Tübingen 1996.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2139.