

Регулирование проведения собраний в Республике Польша¹

Мулин-Стожек Мария

профессор Университета гуманитарных наук им. Яна Длугоша в Ченстохове, Польша²;

m.moulin-stozek@ujd.edu.pl

ORCID 0000-0001-7464-5571

АННОТАЦИЯ

В главе книги автор описывает порядок нормативного регулирования организации и проведения собраний в Республике Польша, учитывая, что право на свободу собраний закреплено в Конституции Польши. Автор выделяет определенные признаки и виды собраний, в зависимости от которых то или иное собрание подпадает под нормативное регулирование или нет. В частности, не урегулированы вопросы проведения флешмобов. Также остаются вопросы, как определить границы, когда собственные моральные убеждения представителей органов власти становятся препятствием для реализации права на свободу собраний либо проведение собраний ограничивается со ссылкой на убеждения большей части общества; как провести границы между мирными собраниями и собраниями, угрожающими безопасности людей; как провести различия между спонтанными и запланированными собраниями. Некоторые из этих дилемм разрешаются на уровне судебного рассмотрения, но некоторые еще предстоит разрешить.

Ключевые слова: свобода собраний, уведомительный порядок, ответственность организаторов, спонтанные собрания

Freedom of Assembly in Poland

Maria Moulin-Stozek

Professor, University of Humanities and Life Sciences named after Jan Długosz in Częstochowa, Poland;

m.moulin-stozek@ujd.edu.pl

ORCID 0000-0001-7464-5571

ABSTRACT

In the chapter of the book, the author describes the procedure for normative regulation of the organization and holding of assemblies in the Republic of Poland, given that the right to freedom of assembly is enshrined in the Constitution of Poland. The author identifies certain signs and types of assemblies, depending on which a particular assembly is subject to regulation or not. In particular, the issues of holding flash mobs have not been settled. There also remain questions how to determine the boundaries when the personal moral convictions of representatives of the authorities become an obstacle to the exercise of the right to freedom of assembly, or the holding of assemblies is limited with reference to the convictions of most of the society; how to draw the line between peaceful assemblies and assemblies that threaten the safety of people; how to distinguish between spontaneous and scheduled assemblies. Some of these dilemmas are being resolved at the judicial level, but some have yet to be resolved.

Keywords: freedom of assembly, notification procedure, responsibility of organizers, spontaneous assemblies

Введение

Право на свободу собраний является основополагающим правом, гарантированным Конституцией Польши. Закон о собраниях 1990 г. регулирует вопросы, касающиеся проведения собраний в Польше, такие как процедуры

¹ Журнал публикует перевод на русский язык главы из книги Stożek, M. (2016). Freedom of Assembly in Europe. Edited by A. Peters and I. Ley (Nomos / Hart Publishing). С. 217–222. С полным текстом книги на английском языке вы можете ознакомиться здесь: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845266084-1/titelei-inhaltsverzeichnis> (дата обращения: 20.10.2021).

² Доктор Мария Стожек получила степень магистра права в Ягеллонском университете в Кракове, степень магистра права в Гарвардской школе права и степень доктора права в Ягеллонском университете в Кракове, продолжая часть своей докторантуры в Гейдельбергском университете. Мария Стожек является адвокатом по правам человека и работает в Департаменте по правам человека Министерства иностранных дел Республики Польша и в двух американских юридических фирмах. Автор пяти книг (в том числе трех монографий), разделов в пяти коллективных монографиях, восьми статей, выступала на многочисленных международных научных конференциях. В настоящее время Мария Стожек проводит постдокторские исследования в Гейдельбергском университете.

согласования, защита права на собрания и ограничения свободы проведения собраний. Органы власти Польши обладают весьма ограниченными дискреционными полномочиями по запрещению собраний, и роль государственных должностных лиц или административных судов не заключается в анализе идей и концепций, выраженных на собрании, через призму их собственных убеждений или убеждений большей части общества. В то же время в Польше отсутствует определенное правовое регулирование стихийных собраний, собраний, проводимых одновременно с другими мероприятиями, флешмобов и собраний, организованных с помощью новых технологий. В целом польские правила проведения собраний соответствуют требованиям Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

Правовые основы

В Польше свобода собраний гарантирована ст. 57 Конституции: «Свобода мирных собраний и участия в таких собраниях обеспечивается каждому. Ограничение таких свобод может быть установлено законом»³.

Согласно Закону о собраниях, собрание — это совместное присутствие в определенном месте не менее пятнадцати человек с целью обсуждения каких-либо вопросов выражения своего мнения. Право на организацию собраний предоставляется только лицам, обладающим полной дееспособностью в части совершения юридически значимых действий, юридическим лицам и другим организациям, а также группам лиц. Участвовать в собрании может любой человек, за исключением лиц, имеющих при себе оружие, взрывчатые вещества, пиротехнические материалы, опасные легковоспламеняющиеся материалы или любые другие опасные предметы⁴.

Объем гарантии

Польские *административные суды*, как правило, придерживаются позиции, что свобода собраний имеет такую фундаментальную конституционную ценность, что органы власти должны быть существенно ограничены в своих возможностях запрещать собрания. Аналогичным образом *Верховный суд* Польши⁵ постановил, что решение о запрещении собраний должно основываться на положениях, гарантирующих свободу собраний, а не только на правах и свободах других лиц⁶.

Конституционный суд Польши постановил, что «организация собраний означает, в частности, обеспечение свободы выбора времени и места проведения собрания, формы выражения мнений и свободы в определении повестки дня собрания. Свобода участия в собраниях включает также свободу отказываться от участия в собраниях»⁷.

В июне 2005 г. в Варшаве было запрещено проведение гей-парада (Парад равенства), и дело впоследствии было передано на рассмотрение в ЕСПЧ (дело *Bączkowski and Others v. Poland*)⁸. Планировалось проведение марша и нескольких собраний, чтобы привлечь внимание общества к положению различных групп лиц, столкнувшихся с дискриминацией, особенно членов сообщества геев и лесбиянок. Первоначально собрания были запрещены мэром Варшавы, который потребовал представить «маршрут проведения шествия». Собрания проводились, несмотря на запрет, и охранялись полицией. Заявители обжаловали отказ в согласовании проведения собраний, ссылаясь на то, что требование представить маршрут проведения шествия не имеет под собой никаких правовых оснований и что решение мэра было идеологически мотивированным. Губернатор отменил решение мэра. ЕСПЧ установил, что «собрания проводились без учета презумпции законности, такая презумпция представляет собой жизненно важный аспект эффективного и беспрепятственного осуществления свободы собраний и свободы выражения мнений. Суд отмечает, что отказ в выдаче разрешения на проведение собрания мог оказать сдерживающее воздействие на заявителей и других участников собраний».

В 2006 г. Конституционный суд Польши также рассматривал вопрос о запрете Парада равенства⁹. Дело было возбуждено Уполномоченным по правам граждан, который оспорил требование о получении разрешения на прове-

³ Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Конституция Республики Польша, принятая Национальным собранием 2 апреля 1997 г.]. Собрание законов. 1997, № 78, п. 483 с поправками, далее — Конституция.

⁴ Закон от 5 июля 1990 г. «О собраниях» [Закон о собраниях от 1 августа 1990 г.]. Собрание законов. 1990, № 51, п. 297 с поправками, далее — Закон о собраниях.

⁵ См. Решения Верховного административного суда Польши (I OSK 329/06, I OSK 1907/10, I OSK 448/11) и польских региональных административных судов (IV SA/Po 983/05, IV SA/Wr 216/08, IV SA/Po 888/09, VII SA/Ba 1856/10, VIII SA/Ba 78/09, III SA/Gd 68/11).

⁶ См. Решение Верховного суда Польши от 5 января 2011 г. (III RN 38/00), в котором глава города Т. запретил собрание на основании того, что оно будет представлять собой неудобство для группы жителей дома рядом с местом, где планировалось провести собрание (жители протестовали против места проведения собрания). Решение главы города было поддержано в том числе путем ссылки на п. 2 ст. 31 Конституции Польши («Никто не может быть принужден к тому, что не требуется по закону»).

⁷ Постановление Конституционного суда от 28 июня 2000 г., К 34/99, (ОТК 2000, No. 5, п. 142).

⁸ ЕСПЧ, *Банчковский и другие против Польши*. Постановление от 3 мая 2007 г., жалоба No. 1543/06, нарушение ст. 11, 13 и 14.

⁹ См. Постановление Конституционного суда от 18 января 2006 г., К 21/05 (ОТК-А 2006, No. 1, п. 4).

дение собрания, препятствующего дорожному движению или требующего использования дорог¹⁰. Уполномоченный утверждал, что местные органы власти отказались предоставить разрешение на проведение собраний из-за невыполнения требований (например, в случае Парада равенства). При этом мероприятия религиозного характера не требуют получения таких разрешений. Суд установил, что рассматриваемое положение закона не устанавливает оснований для дифференциации мероприятий и ставит их все на один уровень, даже если они не имеют одного и того же конституционного характера. Свобода собраний является фундаментальной политической свободой и, следовательно, не может регулироваться такими же правилами, что и политически нейтральные мероприятия, такие как организация спортивных соревнований и гонок. Законодатель справедливо установил различие между такими нейтральными политическими мероприятиями и мероприятиями религиозного характера (такими как процессии, паломничества, похоронные процессии)¹¹. Однако законодатель не учел конституционный характер свободы собраний. Нет оснований проводить различие между законодательным регулированием осуществления конституционной свободы совести и религии (п. 1 и 2 ст. 53 Конституции) и осуществлением конституционной свободы организации мирных собраний (ст. 57 Конституции). Ограничения свободы собраний, налагаемые Законом о дорожном движении, нарушают требование соразмерности и несовместимы с Конституцией в той мере, в какой ее положения применяются к собраниям.

Конституционный суд уточнил, что «моральные убеждения государственных должностных лиц не являются синонимом «общественной морали» как основание для ограничения свободы собраний»¹². Аналогичным образом Верховный административный суд, вынося решение по делу о Параде равенства, пришел к выводу, что «в контексте свободы организации мирных собраний органы государственной власти или административные суды не могут проводить анализ лозунгов, идей и концепций, выражаемых на собраниях, проведение которых соответствует законам, сквозь призму собственных моральных убеждений соответствующих государственных должностных лиц, принимающих решение, или судей, выносящих решения по делу, или убеждений большей части общества. Проведение такого анализа нарушило бы конституционную свободу собраний и Закон о собраниях»¹³.

Из-за потенциальной угрозы приобретения собранием насильственного характера существует тенденция к ограничению свободы мирных собраний. Эти ограничения включают примеры запрета собраний из страха перед насилием, а также предложения об ограничении анонимного участия в собраниях¹⁴ и сбора денежных депозитов с организаторов собраний для обеспечения гарантии мирного характера собраний¹⁵. Конституционный суд в 2004 г. не одобрил ограничения на анонимное участие в собраниях¹⁶. Дело было инициировано Президентом Республики

¹⁰ Согласно ст. 65 Закона от 20 июня 1997 г. «О дорожном движении» [Закон о дорожном движении от 20 июня 1997 г. Сборник законов 2003 г. № 58, п. 515 с поправками], собрание, создающее трудности для дорожного движения или требующее специального использования дороги, подлежит предварительному согласованию с органом, ответственным за организацию движения на конкретной дороге, а также при условии обеспечения безопасности и порядка проведения собрания (см. ст. 65 Закона о дорожном движении: «Спортивные соревнования, митинги, гонки, собрания и другие мероприятия, которые влияют на дорожное движение или требуют специального использования дороги, могут проводиться только в том случае, если обеспечены безопасность и порядок во время мероприятия и получено разрешение на проведение этого мероприятия»).

¹¹ См. CDL-АД (2009) 035, Заключение по законопроекту о собраниях, митингах и манифестациях Болгарии, п. 14: «...Закон не распространяется на культурные и спортивные мероприятия, свадьбы, семейные и дружеские торжества, похоронные обряды, религиозные обряды... Эти исключения согласуются с идеей собраний в соответствии со ст. 11 ЕКПЧ, которая не включает собрания в социальных целях».

¹² См. Решение Конституционного суда от 28 июня 2000 г., К 34/39 (ОТК 2000, № 5, п. 142). Дело было инициировано группой депутатов Польского парламента, которые заявляли, что п. 1–5 ст. 65 Закона о дорожном движении 1997 г. не соответствуют положениям Конституции о свободе мирных собраний. Заявители проводили различие между спортивными и развлекательными мероприятиями, с одной стороны, и мероприятиями, касающимися реализации политических и культурных прав, с другой стороны. Они полагали, что обязательства, налагаемые п. 1–5 ст. 65 Закона о дорожном движении 1997 г., ограничивают права малочисленных групп населения в проведении последними таких собраний. Суд постановил, что вне зависимости от характера мероприятия возможность использования в рамках такого мероприятия дорог должна быть подготовлена заранее и обеспечены обходные пути движения.

¹³ См. Решение Верховного административного суда от 25 мая 2006 г., I OSK 329/06.

¹⁴ О ношении масок во время собрания см.: Адам Боднар. Формирование свободы собраний: контрпродуктивные последствия польского пути к нелиберальной демократии. Андрас Саждо (ред.). Свобода протеста: конституционное право и уличная демократия (Utrecht: Eleven International Publishing, 2008), 165–187. (Adam Bodnar, 'Shaping the Freedom of Assembly: Counter-Productive Effects of the Polish Road towards Illiberal Democracy', in Andras Sajó (ed.), Free to Protest: Constituent Power and Street Demonstration (Utrecht: Eleven International Publishing, 2008), 165–187).

¹⁵ Что касается современных дискуссий об ограничениях собраний в Польше, см. в целом Хельсинский фонд по правам человека: (HFHR) (2012), публичные слушания по Закону о собраниях [Электронный ресурс]. URL: <http://humanrightshouse.org/Articles/17770.html> (дата обращения: 24.03.2015); HFHR (2012), Польша: Обжалование запрета на собрание [Электронный ресурс]. URL: <http://humanrightshouse.org/Articles/18364.html> (дата обращения: 24.03.2015); HFHR (2012), 32 неправительственные организации опубликовали открытое письмо по Закону о собраниях [Электронный ресурс]. URL: <http://humanrightshouse.org/Articles/18357.html> (дата обращения: 24.03.2015).

¹⁶ Постановление Конституционного суда Польши от 10 ноября 2004 г., К/р 1/04 (ОТК-А 2004, № 10, п. 105). Предложение о запрете демонстрации участников, закрывающих лица, и установление солидарной гражданской ответственности организатора собрания и виновника любого ущерба, получило одобрение парламента и приняло форму Закона о поправках к Законам о собраниях и дорожном движении 2004 г., который был оспорен в суде.

Польша, который обратился с просьбой о первичном пересмотре Закона о внесении поправок в Закон о собраниях и дорожном движении 2004 г., запрещающий организацию собраний, на которых появление участников делает невозможным их идентификацию¹⁷. Президент утверждал, что эти положения не соответствуют праву на свободу собраний, гарантированному ст. 57 Конституции, в совокупности с принципом соразмерности (п. 3 ст. 31) и принципом верховенства права (ст. 2). Суд установил, что право демонстранта оставаться анонимным представляет собой существенный элемент содержания конституционной свободы собраний. Суд отметил, что запрет также касается лиц, которые не нарушают мирный характер собрания, но могут не хотеть быть идентифицированными по другим причинам. Кроме того, Закон о полиции предоставляет полиции возможность устанавливать личность лиц, участвующих в собрании, если возникает угроза его мирному характеру.

Опыт работы с флешмобами

В Польше участники флешмоба не наделены теми же правами, что и участники собрания, поскольку в рамках флешмобов не предполагается проведение публичных обсуждений (например, флешмоб в Кракове 30 января 2011 г. заключался в том, что участники «замерли» после звука трубного сигнала с двух башен Святой Марии)¹⁸.

Ограничения

Муниципальные органы власти запрещают проведение публичного собрания, если его цель или сам факт его проведения нарушают Закон о собраниях, если собрание нарушает положения уголовного законодательства или если его проведение создает существенную угрозу жизни или здоровью людей или имуществу, имеющему значительную ценность.

Ст. 233 Конституции допускает ограничение свободы собраний во время военного и чрезвычайного положения, а также во время стихийных бедствий. Ограничения, как часть ряда чрезвычайных мер, могут быть введены только постановлением, изданным на основе закона, который регулирует принципы деятельности органов публичной власти, а также с учетом степени, в которой свободы и права лиц и граждан могут подлежать ограничениям в течение периода, требующего каких-либо чрезвычайных мер. Кроме того, такие меры должны быть обнародованы (ст. 228 Конституции). Пропаганда нацистских, фашистских или коммунистических взглядов запрещена Конституцией (ст. 13 Конституции)¹⁹.

Не существует никаких ограничений (кроме процедурных) в отношении видов собраний или мест, где могут проводиться собрания. Свобода собраний может быть ограничена только в том случае, если эти ограничения предусмотрены законом и необходимы для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья населения, нравственности или прав и свобод других людей. Кроме того, согласно Закону об охране территорий бывших нацистских концентрационных лагерей²⁰, собрания возле памятника погибшим в лагерях требуют предварительного согласия — посредством административного решения — ответственного губернатора. Губернатор отказывает в согласии проведения такого собрания, если собрание нарушает Закон об охране территорий бывших нацистских концентрационных лагерей, Закон о собраниях или положения уголовного законодательства, если проведение этого собрания создает угрозу жизни или здоровью отдельных лиц или имуществу, имеющему значительную ценность, или если цель или факт проведения этого собрания может причинить ущерб памяти жертв или

¹⁷ См. cdl-AD (2012) 006 ОБСЕ / Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) — Совместное заключение Венецианской комиссии о Законе о массовых мероприятиях в Республике Беларусь, п. 108: «Ст. 11 также предусматривает, что люди не могут защищать свою личность, нося маски. Такой запрет является нарушением права на свободу выражения мнений, а также права на личную идентификацию, права на определение внешнего вида человека в соответствии со ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод соответственно. Как указано в Руководящих принципах БДИПЧ и Венецианской комиссии ОБСЕ, «ношение маски в целях самовыражения на мирном собрании не должно быть запрещено, если маска или костюм не используются с целью предотвращения идентификации лица, поведение которого создает вероятную причину для ареста, и до тех пор, пока маска не создает явной и настоящей опасности неминуемого противоправного поведения».

¹⁸ В. Май. Флешмоб: Заморозка — Краков (Польша), 30.01.2011 [видео]. YouTube (записано 30.01.2011, загружено 30.01.2011). [Электронный ресурс]. URL: www.youtube.com/watch?v=izOGgrAmc4g (дата обращения: 24.03.2015).

¹⁹ CdL-AD (2010) 049, Временное совместное заключение по проекту Закона о собраниях Республики Армения, подготовленное Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ, п. 29–30: «Важно отметить, что мероприятия, направленные на публичные призывы к войне, разжиганию ненависти к расовым, этническим, религиозным или другим группам или в других явно воинственных целях, будут считаться незаконными, и их запрет будет оправдан в свете требования сбалансировать свободу собраний с другими правами человека, включая запрещение дискриминации. Однако существует тонкая грань между степенью ограничения, необходимой для защиты других прав человека, и посягательством на свободу собраний и выражения мнений. Тестом является выявление элемента насилия... Для того чтобы законопроект соответствовал Руководящим принципам, в текст должна быть включена ссылка на выявление элемента требования о насилии».

²⁰ Закон от 7 мая 1999 г. «Об охране территорий бывших нацистских концентрационных лагерей». Законодательный вестник 1999 г., № 41, п. 412, с изменениями.

не совместим с характером памятника жертвам. Если собрание должно проводиться в непосредственной близости от посольства, консульского учреждения или международной организации, пользующихся дипломатическим иммунитетом, муниципальный орган власти обязан уведомить об этом ответственного начальника полиции и министерство иностранных дел. Если собрание организуется вблизи зданий, которые находятся под охраной Бюро защиты правительства, соответствующий муниципалитет информирует начальника Бюро защиты правительства о месте, дате и предполагаемом количестве участников.

Порядок проведения собраний

Уведомление

Организатор собрания обязан уведомить соответствующий муниципальный совет («Рада Гмины») о планируемом собрании не ранее чем за тридцать и не позднее чем за три дня до запланированной даты проведения собрания. Уведомление должно содержать: имя, дату рождения и адрес организатора (организаторов); имя, дату рождения, адрес и фотографию лидера (лидеров)²¹; наименование и адрес юридического лица (если собрание организовано от имени другой организации, то название и адрес этой организации); цель и повестку дня собрания, а также язык, на котором участники собрания, вероятно, будут общаться; дату и место, точное время начала, ожидаемую продолжительность и количество участников, запланированный маршрут, описание мер, которые должны быть приняты для обеспечения мирного проведения собрания, и те меры, которые требуются от муниципальных властей организатором (организаторами).

В соответствии с Законом о высшем образовании²², собрания, проводимые в зданиях университетов, требуют предварительного согласия ректора университета. Организаторы должны уведомить об этом ректора не позднее чем за 24 часа до запланированного начала собрания.

Принятие решений

Муниципальный совет может принять решение о том, что в отношении собраний в рамках определенной сферы не требуется осуществление предварительного уведомления о проведении собрания.

Пересмотр и обжалование

Решение муниципалитета о запрете собрания может быть обжаловано губернатору (wojewoda), а жалобы на решения о собраниях подаются непосредственно в административный суд.

Отдельные виды собраний

Спонтанные собрания

Закон о высшем образовании является единственным польским законом, в котором упоминается «срочное» собрание: в экстренных случаях ректор университета может принять более позднее уведомление о проведении собрания, чем это обычно допустимо. По общему правилу в Польше проведение собрания без предварительного уведомления является правонарушением (п. 1 (2) ст. 52 Кодекса об административных правонарушениях)²³. Установление ответственности за указанное правонарушение было оспорено в Конституционном суде²⁴, однако суд установил, что такое наказание соответствует конституционной свободе собраний. В то же время суд отметил, что «собрание, которое не было зарегистрировано (проведено без уведомления), не может считаться незаконным»²⁵, и поэтому спонтанные собрания имеют такую же конституционную защиту, как и те, которые были запланированы и организованы после уведомления. Суд обязан определить, существовала ли в конкретных обстоятельствах возможность уведомления. Аналогичным образом ЕСПЧ установил по делу *Скиба против Польши (Skiba v. Poland)*²⁶, что «обязательство [уведомления] заявителем

²¹ У каждого собрания есть лидер, который несет ответственность за законное проведение собрания. Лидером может быть организатор собрания.

²² Закон о высшем образовании от 12 ноября 1990 г. Собрание законодательства 1990 г., № 65 п. 385 с поправками.

²³ Закон от 20 мая 1971 г. о принятии Кодекса об административных правонарушениях. Собрание законодательства 2007 г., № 109, п. 756 с поправками.

²⁴ Решение Конституционного суда Польши от 10 июля 2008 г., P 15/08 (OTK 2008, № 6, п. 105). Исходные данные по этому делу см.: Bodnar, 'Shaping the Freedom of Assembly' (2008), (n. 13), 165–187.

²⁵ См. ЕСПЧ, Букта и др. против Венгрии (Bukta and Others v. Hungary). Решение от 17 июля 2007 г., заявление № 25691/04.

²⁶ См. ЕСПЧ, Скиба против Польши (Skiba v. Poland), Решение от 7 июля 2009 г. (заявление не удовлетворено судом), Заявление № 10659/05, по которому суд рассмотрел вопрос о наложении штрафа за руководство мирным собранием без предварительного уведомления властей. Заявитель организовал стихийное мирное собрание перед художественной галереей против диффамации религии на выставке. Заявитель был оштрафован за организацию публичного собрания без уведомления властей.

в соответствии с внутренним законодательством не может рассматриваться как чрезмерное или необоснованное требование, способное существенно ограничить его право на свободу мирных собраний» и что «осуждение заявителя по уголовному делу не выглядело несоразмерным преследуемым законом целям»²⁷.

Собрания, организуемые с помощью новых технологий

В Польше недавно обсуждались встречи, организованные с помощью новых технологий после проведения собрания развлекательного характера, организованного (через Facebook) 27 апреля 2013 г. в Закшувеке (Zakrzówek), собравшего около 22 тыс. чел. в одном месте. В результате собрания несколько участников получили ранения. Организатору, Анне К., было предъявлено обвинение в организации массового собрания без получения разрешения и наложен штраф²⁸.

Проведение разных собраний одновременно

Муниципалитет может предложить организатору собрания изменить время и место проведения собрания или пешеходного маршрута участников, если он совпадает с другими собраниями, уведомление о которых уже поступило²⁹. Если организатор не соблюдает установленные требования, муниципалитет запрещает проведение собрания. Конституционный суд Польши в 2006 г. указал, что риск одновременного проведения собраний не должен приводить к запрету мирных собраний, даже если существует серьезная угроза общественному порядку³⁰.

Правоприменение законодательства о свободе собраний

Планирование проведения собрания

Уведомление о собрании включает информацию о мерах, которые организатор запрашивает у муниципальных властей.

Издержки

Плата за организацию проведения собраний в Польше не взимается.

Отсутствие строгой ответственности организаторов

В 2004 г. Конституционный суд не одобрил применение строгих мер ответственности к организаторам собраний³¹. Суд установил, что положение, гласящее, что «организатор собрания и лицо, причинившее ущерб, несут солидарную ответственность за любой ущерб, причиненный участником в ходе собрания или непосредственно после его прекращения», не имеет конкретности и правовой определенности. Суд отметил, что в рамках такой формулировки даже максимально возможные меры, принятые со стороны организаторов собрания, не освобождают их от ответственности и что такое положение может препятствовать организации собраний потенциальными организаторами собрания.

Применение силы полицией

Актуальной проблемой для Польши являются случаи применения насилия во время проведения собраний и одновременных мероприятий³². Несмотря на то, что основная ответственность за безопасность лежит на органи-

²⁷ См. CDL-AD (2009) 034, Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ / ОБСЕ по проекту закона о собраниях Кыргызской Республики, п. 36: «О спонтанных собраниях по определению не сообщается заранее, поскольку они обычно возникают в ответ на какое-либо происшествие, которое нельзя было разумно предвидеть».

²⁸ Внутри Польши (Inside Poland). Женщине грозит восемь лет тюрьмы за организацию «незаконной» вечеринки через «Фейсбук» (7 ноября 2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://inside-poland.com/t/woman-faces-eight-years-in-jail-for-organising-illegal-party-via-facebook/> (дата обращения: 24.03.2015).

²⁹ См. CDL-AD (2005) 007, Заключение по законопроекту о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Армения о проведении собраний, митингов и демонстраций, п. 20: «Право на проведение одновременных собраний должно быть ограничено только в связи с необходимостью обеспечения подлинной безопасности или общественного порядка»; CDL-AD (2010) 049, Промежуточное совместное заключение по проекту Закона о собраниях Республики Армения Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ, п. 25: «Хотя право на проведение нескольких собраний одновременно не распространяется на воспрепятствование праву других на демонстрацию, «неминуемая опасность столкновения» не обязательно должна быть основанием для запрета проведения одного из собраний в одно и то же время и в одном и том же районе. Акцент должен быть сделан на обязанности государства защищать и облегчать проведение каждого такого мероприятия, и государство должно выделять адекватные полицейские ресурсы для содействия проведению таких мероприятий как в пределах видимости, так и слышимости».

³⁰ См. Решение Конституционного суда от 18 января 2006 г. (п. 8).

³¹ См. Решение Конституционного суда от 30 ноября 2004 г. (п. 30).

³² Например, недавно прошедшие собрания в честь Дня независимости Польши закончились насилием: Radio Free Europe. 12 ноября 2013 г. Москва требует от Польши извинений в связи с беспорядками у посольства [Электронный ресурс]. URL: www.rferl.org/content/russia-poland-tension-diplomacy-nationalism/25165359.html (дата обращения: 24.03.2015); BBC News. 11 ноября 2012 г. День независимости в Польше закончился беспорядками [Электронный ресурс]. URL: www.bbc.co.uk/news/world-europe-20286409 (дата обращения: 24.03.2015).

заторе мероприятия, полиция может обеспечить порядок во время проведения собрания в общественных местах. В соответствии с Законом о полиции³³, полиция может применить меры для восстановления общественного порядка, если собрание является незаконным, если собрание было прекращено его руководителем или муниципалитетом, в ситуации, когда его продолжение представляет угрозу жизни или здоровья людей или имущества, когда собрание нарушает положения, изложенные в Законе о собраниях, или нормы уголовного законодательства либо когда участники собрания отказываются разойтись.

Обеспечение подотчетности исполнительных органов власти

Ответственность и подотчетность сотрудников правоохранительных органов

Сотрудник полиции, который превышает установленные полномочия, несет дисциплинарную и уголовную ответственность³⁴. Например, в мае 2013 г. полицейский Анджей С. был признан виновным и осужден за нападение на Даниэля К., участника собрания в честь Дня независимости Польши 11 февраля 2011 г.³⁵

Контроль

Хельсинкский фонд прав человека является неправительственной организацией, которая следит за соблюдением права на свободу собраний в Польше с помощью программы под названием «Наблюдение за публичными собраниями в Польше»³⁶.

Доступ к СМИ

В Польше публичные собрания в основном освещаются средствами массовой информации, и отсутствует специальное нормативное регулирование об освещении публичных собраний в средствах массовой информации.

Выводы и перспективы

В настоящее время Польша сталкивается с рядом проблем, связанных со свободой собраний. Первая касается того, как правильно сбалансировать конституционную свободу собраний с необходимостью адекватно реагировать на проведение собраний, которые могут утратить свой мирный характер. В настоящее время наблюдается *тенденция ограничивать применение гарантии* прав на свободу собраний только в отношении собраний, которые с наименьшей вероятностью перерастут в беспорядки³⁷.

Вторая проблема связана с *реакцией польских местных властей* на собрания, которые не соответствуют их *идеологическим убеждениям* (как в случае с Парадом равенства)³⁸, хотя в соответствии с польским законодательством

³³ Закон о полиции от 6 апреля 1990 г. Собрание законодательства 1990 г., № 30, п. 179 с поправками.

³⁴ См. CDL-AD (2009) 052, Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ / ОБСЕ в отношении Приказа об организации и проведении мирных собраний на Украине, п. 71: «Международные стандарты требуют, чтобы сотрудники правоохранительных органов использовали силу только в качестве крайней меры, пропорционально преследуемой цели, и таким образом, чтобы свести к минимуму ущерб и травмы. Хотя это положение не является обязательным, ссылка на ответственность за незаконное или чрезмерное применение силы правоохранительными органами может быть полезной, хотя такая ответственность обязательно уже содержится в законах, регулирующих поведение должностных лиц».

³⁵ Газета Wyborcza. 21 мая 2013 г. Милиционер, признанный виновным в избиении участника Марша Независимости. «Его били с яростью и агрессией» [Электронный ресурс]. URL: http://wyborcza.pl/1,75478,13956681,Policjant_skazany_za_pobicie_uczestnika_Marszu_Niepodleglosci_.html (дата обращения: 24.03.2015).

³⁶ [Электронный ресурс]. URL: <http://programy.hfhr.pl/zgromadzenia/about-project/> (дата обращения: 24.03.2015).

³⁷ См. CDL-AD (2010) 050 ОБСЕ / БДИПЧ, Совместное заключение Венецианской комиссии по проекту Закона Кыргызской Республики о мирных собраниях Кыргызской Республики, п. 19: «БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия хотели бы отметить, что в своей оценке законодательства о свободе собраний в отношении законов, касающихся собраний, которые были рассмотрены, было рекомендовано, чтобы название такого закона указывалось как "закон о свободе собраний". Не используя термин "мирный", законодательство признает и охватывает не только мирные собрания, но и рассматривает случаи, когда собрания не являются мирными или перерастают в такие собрания. Поэтому в идеале название закона должно быть изменено следующим образом: "Закон о свободе собраний"; CDL-AD (2012) 007, Заключение в отношении Федерального закона о собраниях, демонстрациях, шествиях и пикетах Российской Федерации, п. 37: «Венецианская комиссия в целом согласна с тем, что положение о сроках уведомления о публичных мероприятиях может быть полезным, поскольку оно позволяет властям принимать разумные и надлежащие меры для обеспечения их беспрепятственного проведения. Вместе с тем Комиссия напоминает, что могут быть случаи, когда публичное мероприятие возникает в качестве срочной или спонтанной реакции на непредсказуемое событие, и в этом случае может оказаться невозможным соблюсти обычные сроки для уведомления. Право на спонтанные и срочные собрания защищено ст. 11 Европейской конвенции по правам человека».

³⁸ По данному вопросу см.: Bodnar A. Shaping the Freedom of Assembly' (2008), (n. 13), 165–187. Также см.: Agnieszka Graff. We Are (Not All) Homophobes: A Report from Poland, *Feminist Studies*, 32 (2) (2006), 434–449, 436. Graff утверждает, что решения мэра Варшавы Леха Качиньски о запрете гей-парадов в 2004 и 2005 гг. были политически мотивированы. См.: Anna Gruszczynska. Living La Vida Internet. Some Notes on the Cyberization of Polish LGBT Community, in R. Kuhar and J. Takacs (eds.), *Beyond the Pink Curtain: Everyday Life of LGBT People in Eastern Europe* (Peace Institute, 2006), 95–115, [Электронный ресурс]. URL: www.policy.hu/takacs/books/isbn9616455459/pdf/peace-mirror/07_Gruszczynska.pdf (дата обращения: 24.03.2015).

организация собраний осуществляется в уведомительном порядке, что не требует предварительного разрешения. Суды поддерживают позицию, что запрет на собрания не может основываться на моральных убеждениях государственных должностных лиц или судей³⁹.

Спонтанные собрания в Польше специально не регулируются⁴⁰. Право на проведение таких собраний защищено конституционной гарантией свободы собраний до тех пор, пока они действительно являются спонтанными и предполагаемая спонтанность не является обходом требования об уведомлении. В случае если собрание, о котором не было подано уведомление, в результате оказывается не соответствующим признакам спонтанности, то организаторам грозит наказание в виде лишения свободы на срок до четырнадцати дней⁴¹. Однако если собрание действительно формируется спонтанно, например как спонтанный протест против внезапного текущего события, и, если его отложить, характер собрания изменился бы или такое собрание не состоялось бы вообще, суды посчитали бы такие собрания спонтанными и не применяли бы меры наказания за неуведомление. Для устранения неясности в части классификации собрания как спонтанного или неспонтанного следовало бы включить положение о более коротком периоде уведомления для спонтанных собраний (в настоящее время за три дня до собрания) и возможности использования неформальных средств связи, таких как телефон, факс или электронная почта.

Литература / References

1. Adam Bodnar. Shaping the Freedom of Assembly: Counter-Productive Effects of the Polish Road towards Illiberal Democracy, in Andras Sajó (ed.), *Free to Protest: Constituent Power and Street Demonstration*. Utrecht : Eleven International Publishing, 2008. P. 165–187.
2. Agnieszka Graff. We Are (Not All) Homophobes: A Report from Poland, *Feminist Studies*, 2006. No. 32 (2). P. 434–449, 436.
3. Anna Gruszczynska. Living La Vida Internet. Some Notes on the Cyberization of Polish LGBT Community, in R. Kuhar and J. Takacs (eds.), *Beyond the Pink Curtain: Everyday Life of LGBT People in Eastern Europe*. Peace Institute, 2006. P. 95–115.

³⁹ Решение Конституционного суда от 18 января 2006 г. (п. 13) и Решение Верховного административного суда от 25 мая 2006 г. (п. 12).

⁴⁰ За исключением установленных для проведения срочных собраний на территории университетов.

⁴¹ См., например, Решение ЕСПЧ *Skiba v. Poland* (п. 25).