



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniowski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                     Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                          Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                            Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 22 maja 2018 r.

/2018/PIP/JG/KS/MW/PK

**STANOWISKO HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA W SPRAWIE  
SYTUACJI OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I ICH OPIEKUNÓW  
PROTESTUJĄCYCH W SEJMIE ORAZ OGRANICZENIA DOSTĘPU DO SEJMU**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: Fundacja, HFPC) pragnie wyrazić zaniepokojenie sytuacją osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów protestujących w budynku Sejmu od 18 kwietnia 2018 r., a także obowiązującym od 25 kwietnia zawieszeniem wydawania jednorazowych kart wstępu i jednorazowych kart prasowych. Przedstawiane w doniesieniach medialnych oraz oficjalnych stanowiskach instytucji państwowych informacje pozwalają stwierdzić, iż w związku z trwającym nadal protestem dochodzi do sytuacji, które w państwie demokratyczny, opartym na szacunku do drugiego człowieka, nie powinny mieć miejsca.

Szczególne zaniepokojenie HFPC budzą próby ograniczania wolności osobistej osób protestujących, a zwłaszcza czwartkowa, obecnie już uchylona, decyzja władz Sejmu RP limitująca wybranym osobom protestującym prawo do wyjścia na świeże powietrze<sup>1</sup>, jak również sposób odnoszenia się i komentowania przedmiotowego protestu przez osoby publiczne. Apelujemy o niewykorzystywanie przedmiotowego protestu w politycznym sporze i pełne empatii odniesienie się do formułowanych w jego trakcie postulatów.

W kontekście sposobu traktowania osób protestujących znaczny niepokój wzbudzają także informacje dotyczące warunków, w jakich przebywają osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie. Niewpuszczenie do protestujących rehabilitantów i fizjoterapeutów<sup>2</sup> oraz niezapewnienie protestującym prawa do prywatności czy intymności to kolejne aspekty konfliktu związanego z protestem. Jak wynika z doniesień prasowych protestujący „czasami nawet nie mogą

<sup>1</sup> A. Kwiatkowska: *Protestujący Kuba i Adrian nie mogą już wychodzić z Sejmu. Marszałek im zabronił*, *Gazeta Wyborcza*, 17.05.2018, <http://wyborcza.pl/7,75398,23411811,kuba-i-adrian-nie-moga-juz-wychodzic-z-sejmu-marszalek-im-zabronil.html>.

<sup>2</sup> *Masażyści i fizjoterapeuci nie wpuszczeni do Sejmu*, 23.04.2018, <http://www.rp.pl/Polityka/180429787-Masazysci-i-fizjoterapeuci-nie-wpuszczeni-do-Sejmu.html>.

otwierać okien, mają utrudniony dostęp do toalet i łazienki”<sup>3</sup>. Co więcej, publikowane w oficjalnych oświadczeniach Kancelarii Sejmu informacje, że „[b]udynek Sejmu jest gmachem zabytkowym, a jego ogólnodostępne przestrzeń, w tym hol (...), nie są przystosowane do całodobowego pobytu. (...) Niedogodności z tym związane to jednak wynik świadomej decyzji osób protestujących, a nie złej woli Kancelarii Sejmu” stanowi oznakę lekceważenia przyrodzonych praw protestujących przez podmioty sprawujące władzę.

Innym aspektem wydarzeń rozgrywających się obecnie w Sejmie, wzbudzającym szczególne obawy HFPC, jest ograniczenie dostępu obywateli i mediów do Parlamentu. Jak wynika z komunikatów Centrum Informacyjnego Sejmu, 25 kwietnia 2018 r. Komendant Straży Marszałkowskiej w porozumieniu z kierownictwem Kancelarii Sejmu, podjął decyzję o zawieszeniu wydawania jednorazowych kart wstępu i jednorazowych kart prasowych<sup>4</sup>.

## **Uwagi szczególne**

### **1) Prawa osób protestujących**

.W kontekście niniejszej sprawy pragniemy poczynić kilka systemowych uwag na temat gwarancji wynikających z art. 30 i 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja), stanowiących o zakazie naruszania godności, zasadzie równości obywateli oraz prawie do ochrony prywatności.

Jak wynika z art. 30 Konstytucji „[p]rzyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W kontekście omawianej sprawy niebagatelne znaczenie ma orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r.<sup>5</sup>, w którym wskazano, że „przedmiotem prawa do godności jest (...) stworzenie każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych, zwłaszcza władzy publicznej, nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów”. Warto również podkreślić, że „obowiązek poszanowania (...) odnosi się do sposobu postępowania samych władz publicznych”<sup>6</sup>. Jak wynika z tych rozważań, obowiązkiem władzy publicznej, w tym Marszałka Sejmu, jest zapewnienie osobom protestującym odpowiednich warunków, które nie będą uwłaczać ich godności. Jest to również istotne z perspektywy trwającego wciąż dyskursu politycznego i sposobu prezentowania protestujących w debacie publicznej przez przedstawicieli władzy.

Kolejnym istotnym aspektem, na który Fundacja pragnie zwrócić uwagę, jest zapewnienie protestującym prawa do prywatności. Nie budzi wątpliwości fakt, iż osoby z niepełnosprawnościami i

---

<sup>3</sup> A. Kublik: *Protest niepełnosprawnych. Jak się żyje w Sejmie*, 16.05.2018, <http://wyborcza.pl/7,75398,23405967,protest-niepelnosprawnych-jak-sie-zyje-w-sejmie.html>.

<sup>4</sup> Centrum Informacyjne Sejmu, *Wstęp...*, *op. cit.*

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05.

<sup>6</sup> Red: L. Garlicki, M. Zubik: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II.

ich opiekunowie decydując się na rozpoczęcie protestu w budynku Sejmu mieli świadomość, że godzą się równocześnie na pewne niedogodności związane z jego przeprowadzeniem. Warto jednak podkreślić, iż podjęcie świadomej decyzji przez protestujących nie zwalnia przedstawicieli władzy publicznej od przestrzegania prawa do prywatności ustanowionego nie tylko w art. 47 Konstytucji, ale także w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC, Konwencja) oraz art. 22 Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych.

W rozumieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) prawo do prywatności „obejmuje (...) integralność fizyczną i psychiczną osoby ludzkiej”<sup>7</sup>. Należy także powtórzyć za Markiem Antonim Nowickim, że zgodnie z art. 8 Konwencji władze mają obowiązek szczególnej troski wobec osób słabszych, w tym niepełnosprawnych, którzy często mają ograniczoną zdolność i wolę zwrócenia uwagi otoczenia na swoją trudną sytuację i problemy, oraz zapewnienia im wzmocnionej ochrony<sup>8</sup>. Co także istotne, art. 8 – podobnie jak inne przepisy Konwencji – powinien być interpretowany tak, aby zagwarantować jego praktyczny i skuteczny charakter, a nie zapewniać jedynie teoretyczne zabezpieczenie<sup>9</sup>.

Artykuł 47 Konstytucji stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, nie budzi wątpliwości fakt, że „sfera prywatności jest zbudowana z różnych kręgów w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne”<sup>10</sup>. W przypadku protestujących, niewątpliwie wyzbyli się oni częściowo swojej prywatności, decydując się na umiejscowienie swych działań na korytarzach sejmowych. Nie zwalnia to jednak władzy publicznej z obowiązku zapewniania pewnych gwarancji umożliwiających protestującym godne egzystowanie, w tym wyznaczonych miejsc na odbywanie rehabilitacji, stosownej przestrzeń na odbycie toalety, a także możliwość odpoczynku bez narażenia na nagrywanie przez kamery telewizyjne<sup>11</sup>.

Fundacja pragnie również podkreślić, że zapewnienie dogodnych warunków rehabilitacji protestujących osób z niepełnosprawnościami jest szczególnie istotne z perspektywy punktu 2 artykułu 22 Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, w związku z którym państwo będące stroną Konwencji zobowiązane jest chronić dane dotyczące chorób i rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

---

<sup>7</sup> Wyrok ETPC z 16 grudnia 1997 r., *Raninen p. Finlandii*, skarga nr 152/1996/771/972.; wyrok ETPC z 26 marca 1985 r; w sprawie *X i Y p. Holandii*, ., skarga nr . 8978/80; decyzja *A.B. p. Szwajcarii* z 24 lutego 1995 r. i in.

<sup>8</sup> Wyrok ETPC z 19 lutego 2013 r. w sprawie *B. p. Rumunia* (nr 2), skarga nr 1285/03, § 86; wyrok ETPC w sprawie *M. i M. p. Chorwacja* z 3 września 2015 r., skarga nr 10161/13, § 176, za: M.A. Nowicki: Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej) ej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VII.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z 25 listopada 2008 r. w sprawie *Armonas v. Litwa*, skarga nr 36919/02, § 38.

<sup>10</sup> Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/2004.

<sup>11</sup> M. Piasecki: „Kamera TVPiS cały czas nagrywa protestujących w Sejmie”. *Czekają na kanapki z kawiosem?*, 2.05.2018, <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,102433,23346519,kamera-tvpis-caly-czas-nagrywa-protestujacych-w-sejmie-czekaja.html>.

## 2) Dostęp do budynku Sejmu

Zdaniem HFPC decyzja o wstrzymaniu wydawania jednorazowych kart wstępu i jednorazowych kart prasowych stanowi poważne ograniczenie prawa do pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, gwarantowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Prawo to obejmuje także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, w tym Sejmu (art. 61 ust. 2 Konstytucji). W kontekście dostępu dziennikarzy, odmowa wejścia ogranicza także swobodę wypowiedzi (art. 54 Konstytucji) oraz wolność prasy (art. 14 Konstytucji).

Zaniepokojenie HFPC budzi również fakt, iż obecna sytuacja jest już kolejnym przypadkiem generalnego i prewencyjnego ograniczenia dostępu obywateli do Sejmu. Takim samym ograniczeniem było, wprowadzone już w grudniu 2016 r.<sup>12</sup> oraz lipcu 2017 r.<sup>13</sup> zawieszenie wydawania jednorazowych kart wstępu. To drugie nie dotyczyło jednak dziennikarzy<sup>14</sup>.

Parlament – jako miejsce realizowania władzy ustawodawczej i kluczowe forum dla debaty politycznej – ma szczególne znaczenie w państwie demokratycznym. Odpowiedni dostęp do informacji na temat wydarzeń dziejących się w Sejmie jest niezbędny dla świadomego i czynnego udziału obywateli w sprawowaniu władzy<sup>15</sup> i tym samym stawowi istotny warunek realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji)<sup>16</sup> oraz prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych)<sup>17</sup>.

Ponieważ w praktyce niewielka część społeczeństwa może osobiście przebywać w Parlamencie, kluczową rolę w informowaniu na temat wydarzeń w Sejmie odgrywają media. W znacznym stopniu to właśnie bezpośrednia obecność dziennikarzy, wykonujących swoją funkcję publicznego stróża (public watchdog), pozwala na rzeczywistą kontrolę działań władzy ustawodawczej i jej organów. Jak podkreśla ETPC, w systemie demokratycznym działania lub zaniechania władzy muszą być przedmiotem ścisłej kontroli nie tylko ze strony innych organów państwa, ale powinny również być poddane nadzorowi prasy i opinii publicznej<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> K. Szczygieł, *Wstęp dziennikarzy do Sejmu nadal ograniczony. Od 15 dni marszałek Karczewski łamie obietnicę*, „OKO PRESS” 3.01.2017, <https://oko.press/wstep-dziennikarzy-sejmu-nadal-ograniczony-15-dni-marszalek-karczewski-lamie-obietnice/>.

<sup>13</sup> Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 7 z 14 lipca 2017 r. w sprawie zapewnienia spokoju i porządku na terenach i w budynkach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu.

<sup>14</sup> Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 7 z 14 lipca 2017 r. w sprawie zapewnienia spokoju i porządku na terenach i w budynkach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu.

<sup>15</sup> *Mutatis mutandis*: Wyrok ETPC z 23 kwietnia 1992 r. w sprawie *Castells p. Hiszpanii*, skarga nr 11798/ 85, § 43; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, pkt. 2.3; Wyrok SN z dnia 28 września 2000 r. (sygn. akt V KKN 171/98).

<sup>16</sup> *Mutatis mutandis*: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r SK 43/05, pkt.3.1.

<sup>17</sup> *Mutatis mutandis*: Komentarz Ogólny Nr 25 (57) do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Przyjęty 12 lipca 1996 r. na 1510 posiedzeniu (57 sesji) Komitetu Praw Człowieka ONZ, pkt. 25; opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z 5 maja 1999 r. w sprawie *Robert W. Gauthier p. Kanadzie*, zawiadomienie nr 633/1995, U.N. Doc. CCPR/C/65/D/633/1995, pkt. 13.4

<sup>18</sup> *Castells p. Hiszpanii*, op. Cit., § 46.

Należy tu zauważyć, że kwestia dostępu dziennikarzy do parlamentu była już przedmiotem rozstrzygnięć ETPC i Komitetu Praw Człowieka ONZ, które uznały, że nieproporcjonalne ograniczenie tego prawa jest naruszeniem swobody wypowiedzi<sup>19</sup>. Podobnie utrwalonym już poglądem w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych jest to, że odmowa wstępu na posiedzenie kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów, która nie jest odpowiednio uzasadniona, stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa obywateli<sup>20</sup>.

Dlatego, choć wolność słowa i prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, w tym również dostęp do posiedzeń Sejmu, nie mają charakteru absolutnego, to zakres wprowadzanych ograniczeń nie może być arbitralną decyzją Marszałka. Każde obostrzenia muszą być zgodne z ustawą zasadniczą i prawem międzynarodowym, a zatem czynić zadość warunkom legalności, celowości i proporcjonalności. Helsińska Fundacja Praw Człowieka ma poważną wątpliwość, czy obecna sytuacja w Sejmie odpowiada tym wymogom.

Po pierwsze, wszelkie ograniczenia w dostępie do posiedzeń Sejmu i Senatu powinny być przewidziane przez regulamin uchwalony przez odpowiednią izbę parlamentu (art. 61 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tymczasem zgodnie z komunikatami Centrum Informacyjnego Sejmu, decyzja o zawieszenie wydawania jednorazowych kart wstępu i jednorazowych kart prasowych została podjęta przez Komendanta Straży Marszałkowskiej na podstawie § 6 Zarządzenia Marszałka Sejmu w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu, Marszałek sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu i może w tym zakresie wydawać stosowne zarządzenia porządkowe<sup>22</sup>. Podobnie Regulamin uprawnia Marszałka do określenia w przepisach porządkowych zasad obserwowania przez publiczność obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu (art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu). Zdaniem HFPC z przepisów tych nie wynika natomiast kompetencja Marszałka – ani tym bardziej Komendanta Straży Marszałkowskiej – do wprowadzenia tak dalekiego i szerokiego ograniczenia, jakim jest prewencyjny i generalny zakaz wchodzenia do Sejmu dla wszystkich osób – w tym dziennikarzy – które nie dysponują okresowymi lub stałymi

---

<sup>19</sup> *Gauthier p. Kanadzie*, op. Cit.; Wyrok ETPC z 9 lutego 2017 r. w sprawie *Selmani i inni p. Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skarga nr 67259/14.

<sup>20</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2517/14; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2017 r., sygn. akt II SA/OI 529/17; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 27 października 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 523/16.

<sup>21</sup> Centrum Informacyjne Sejmu, *Sejm, organy Sejmu i Kancelaria Sejmu działają w zgodzie z obowiązującymi przepisami - komunikat CIS dot. doniesień medialnych o zawiadomieniach kierowanych do prokuratury*, 14 maja 2018 r.,

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=696C8824DA7E6E49C125828D005A71BD>; Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie kancelarii sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie kancelarii sejmu (dalej też jako Zarządzenie Marszałka Sejmu z 2008 r.).

<sup>22</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

kartami wstępu. Tym samym w opinii Fundacji obecne ograniczenia nie mają odpowiedniej podstawy prawnej, spełniającej warunki wskazane w art. 31 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Zgodnie z komunikatami Centrum Informacyjnego Sejmu, decyzja o zmianie zasad dostępu do Parlamentu uzasadniona jest względami bezpieczeństwa i porządku na administrowanym terenie w związku z trwającym w budynku protestem<sup>23</sup>. Bezpieczeństwo i porządek publiczny jako takie są wartościami, z uwagi na które Konstytucja dopuszcza ograniczanie uzyskiwania informacji o działaniach władzy, w tym ograniczenie dostępu do parlamentu (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Należy jednak podkreślić, że samo powołanie się na względy porządku i bezpieczeństwa nie otwiera drogi do dowolnego kształtowania zasad wstępu do Sejmu. Jak każda ingerencja w konstytucyjne prawo lub wolność, także to ograniczenie musi być proporcjonalne i niezbędne dla osiągnięcia wskazanych celów. W opinii HFPC obecne obostrzenia nie odpowiadają tym wymogom.

Z żadnego, ze znanych Fundacji, wyjaśnienia przedstawicieli Sejmu nie wynika, w jaki sposób pokojowy protest osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów – wskazywany jako okoliczność, ze względu na którą wprowadzono nowe zasady – może wpływać na podwyższony stan zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku. Protest ten zapewne może przysparzać Kancelarii Sejmu nowych obowiązków natury technicznej czy organizacyjnej (np. zapewniania wyżywienia czy korzystania z infrastruktury). Wątpliwe natomiast wydaje się, by wydarzenie o charakterze tak oczywiście pokojowym mogło wiązać się dodatkowymi wyzwaniem w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku. Podobnie niejasne jest, w jaki sposób zawieszenie wydawania jednorazowych kart wstępu i jednorazowych kart prasowych miałyby przyczynić się do ochrony bezpieczeństwa i porządku w związku z trwającą akcją osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów.

W przypadku przedstawicieli mediów fakt, że taki protest ma miejsce, nie tylko wydaje się wątpliwym uzasadnieniem dla ograniczenia dostępu, ale wręcz przeciwnie – stanowi okoliczność, która tym bardziej uzasadnia ich obecność. W wyroku *Selmani i inni p. Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii*, ETPC wprost uznał, że „zaburzenia porządku w budynku parlamentu i sposób, w jaki władza reaguje na tę sytuację, stanowią sprawę budzącą uzasadnione zainteresowanie opinii publicznej. Dlatego też media miały prawo relacjonować te wydarzenia, a społeczeństwo miało prawo otrzymywać informacje na ten temat”<sup>24</sup>. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem ETPC, w sytuacji protestu kontrolna funkcja mediów nie tyle maleje, ale zyskuje szczególną wagę, ponieważ obecność dziennikarzy gwarantuje, że władze będą mogły być pociągnięte do odpowiedzialności za

---

<sup>23</sup> Centrum Informacyjne Sejmu, *Komunikat CIS ws. jednorazowych kart wstępu – przypomnienie*, 16 maja 2018 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=49955F6EC80728B0C125828F002F7308>; Centrum Informacyjne Sejmu, *Sejm, organy Sejmu i Kancelaria Sejmu działają w zgodzie z obowiązującymi przepisami - komunikat CIS dot. doniesień medialnych o zawiadomieniach kierowanych do prokuratury*, 14 maja 2018 r.,

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=696C8824DA7E6E49C125828D005A71BD>.

<sup>24</sup> *Selmani i inni p. Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii*, op. Cit., § 75.

ich zachowania wobec protestujących<sup>25</sup>. Co więcej, zdaniem Trybunału, zasada ta tym bardziej odnosi się do sytuacji informowania przez media na temat zaburzeń porządku w parlamencie<sup>26</sup>.

W opinii Fundacji, nawet jednak przy przyjęciu wątpliwego założenia, że trwająca pokojowa akcja stwarza większe wyzwania w zakresie porządku i bezpieczeństwa, możliwa jest ochrona wskazanych wartości przy zastosowaniu innych środków, które w znacznie mniejszym stopniu ingerowałyby w prawo do informacji. Obecny zakaz ma charakter generalny, co oznacza, że odnosi się do wszystkich osób niedysponujących stałymi lub okresowymi kartami wstępu (lub innymi szczególnymi uprawnieniami), w tym również takich, co do których nie wydaje się, by mogły stanowić jakiegokolwiek zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku – jak np. uczestnicy i uczestniczki Sejmu Dzieci i Młodzieży<sup>27</sup>. W tym kontekście HFPC pragnie podkreślić, że SDiM jest przejawem uczestnictwa dzieci w życiu publicznym. Obecność dzieci w trakcie protestu osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów stanowić mogłaby znakomitą lekcję empatii, demokracji i tolerancji.

Warto także podkreślić, iż wspomniany zakaz ma charakter prewencyjny – a zgodnie z orzecznictwem ETPC, aprioryczne ograniczenia swobody wypowiedzi (w tym prawa do zbierania informacji) są uważane za dużo bardziej niebezpieczne i jako takie podlegają niezwykle rygorystycznej kontroli Trybunału<sup>28</sup>. Tymczasem Marszałek Sejmu i podległe mu jednostki dysponują środkami zapewniania bezpieczeństwa i porządku, które mają charakter następczy i indywidualny – i tym samym są mniej ingerujące w wolności obywatelskie. Strażnicy Straży Marszałkowskiej mają prawo np. nakazać natychmiastowe opuszczenie terenu Sejmu, gdy dana osoba lub grupa osób nie podporządkowuje się poleceniom wydawanym w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa<sup>29</sup>. Ponadto osoby wchodzące do budynku są poddawane kontroli pirotechniczno-radiologicznej przez funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa i strażników Straży Marszałkowskiej oraz są zobowiązane do pozostawienia w szatni przedmiotów, które mogą być użyte w sposób zagrażający bezpieczeństwu i porządkowi<sup>30</sup>. Wprowadzenie bardziej ograniczających rozwiązań wymagałoby wykazania, że tego typu mechanizmy nie są wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w parlamencie w obecnej sytuacji. Samo odwołanie się do faktu, iż w budynku odbywa się pokojowy protest osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów trudno uznać w tym zakresie za wyczerpujące.

Należy dodatkowo podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem TK, z przesłanki niezbędności ograniczeń wynika, iż nie wystarczy, by proponowane środki sprzyjały prawomocnym celom,

---

<sup>25</sup> Wyrok ETPC z 20 października 2015 r. w sprawie *Pentikäinen p. Finlandii*, skarga nr 11882/10, § 89 i 107; *Selmani i inni p. Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, op. Cit., 76; Wyrok ETPC z 13 lutego 2018 r. w sprawie *Butkevich p. Rosji*, skarga nr 5865/07, § 130.

<sup>26</sup> *Selmani i inni p. Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, op. Cit.

<sup>27</sup> Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka do Marszałka Sejmu z 17 maja 2018 r., GAB.422.s.2018.BS

<sup>28</sup> Wyrok ETPC z 23 listopada 1991 w sprawie *Observer i Guardian p. Wielkiej Brytanii*, skarga 13585/88, § 60; por. również I. C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

<sup>29</sup> § 69 Zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r

<sup>30</sup> §§ 61- 63 Zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

ułatwiały ich osiągnięcie czy były *wygodne* lub *użyteczne* dla władzy<sup>31</sup>. Tym samym nawet jeżeli obecne generalne i prewencyjne obostrzenia mogą stanowić wygodniejszy dla władzy środek zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w Sejmie, to nie oznacza to, iż czynią one zadość konstytucyjnemu wymogowi niezbędności ograniczeń praw i wolności.

Okoliczność, że do Sejmu wciąż wpuszczane są osoby dysponujące stałymi lub okresowymi kartami prasowymi lub kartami wstępu bynajmniej nie przesądza o tym, że ograniczenia nie mają charakteru nadmiernego, czy też, – jak podało Centrum Informacyjne Sejmu – że zmiany „nie rzutują istotnie na funkcjonowanie mediów w Parlamencie”<sup>32</sup>. Nowe zasady uniemożliwiają bowiem wejście wielu dziennikarzom specjalistycznym (zajmującym się np. gospodarką, energetyką, edukacją itd.), którzy na co dzień niekoniecznie relacjonują prace Sejmu, ale którzy przekazywali społeczeństwu informacje na temat niektórych wydarzeń z Parlamentu będących w ich zakresie zainteresowań. Podobnie do Sejmu nie mogą wejść eksperci i interesariusze (niedysponujący stałymi lub okresowymi kartami wstępu), którzy chcieliby uczestniczyć w obradach komisji sejmowych, co może negatywnie wpłynąć na jakość stanowionego prawa. Nie należy też zapominać, że prawdopodobnie wielu dziennikarzy, którzy chcieliby relacjonować przebieg protestu osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów oraz reakcje władz na to wydarzenie, na co dzień nie zajmuje się pracami Sejmu i tym samym nie posiada okresowych czy tym bardziej stałych kart prasowych. Tym samym obecne ograniczenia w rzeczywistości stwarzają poważne przeszkody dla informowania społeczeństwa o sprawach, które wzbudzają uzasadnione zainteresowanie społeczne i o których opinia publiczna ma prawo się dowiadywać.

W kontekście umożliwiania wstępu do budynku Sejmu pojawia się także inny ważny aspekt, jakim jest zagwarantowana w art. 32 Konstytucji zasada równości. Zasada ta nakłada na władzę publiczną „nakaz podejmowania przez organy stosujące prawo decyzji indywidualnych bez względu na jednostkowe cechy adresata, nieistotne z punktu widzenia hipotezy danej normy”<sup>33</sup>. Co więcej, nawet w sytuacji, gdy organ ma prawo dokonania swego rodzaju rozróżnienia, to „[z]asada równego traktowania oznacza wówczas zakaz różnicowania opartego na jakichkolwiek cechach nierelevantnych, a więc zakaz arbitralności działania władz publicznych”. Tymczasem zarówno z doniesień medialnych, jak i z oficjalnego komunikatu Centrum Informacyjnego Sejmu wynika, że odmowa wydawania jednorazowych kart wstępu nie jest stosowana wobec wszystkich w sposób jednakowy. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Centrum Informacyjnego Sejmu, stosowanym

---

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r. Sygn. akt K 41/02; Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 8/04.

<sup>32</sup> Centrum Informacyjne Sejmu, *Sejm, organy Sejmu i Kancelaria Sejmu działają w zgodzie z obowiązującymi przepisami - komunikat CIS dot. doniesień medialnych o zawiadomieniach kierowanych do prokuratury*, 14 maja 2018 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=696C8824DA7E6E49C125828D005A71BD>.

<sup>33</sup> Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II.



kryterium dopuszczenia jest to, czy dane osoby „przyczyniają się do zakończenia sporu”<sup>34</sup>. Zdaniem HFPC zdecydowanie nie jest to przesłanka, która mogłoby jakkolwiek uzasadniać różnicowanie w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności.

## **Podsumowanie**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie podkreślić, że trwający protest stanowi wyraz wynikających z artykułu 21 Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych wolności ekspresji i wyrażania poglądów. Apelujemy w związku z tym o zaprzestanie wszelkich naruszeń, jakich dopuszczają się obecnie władze publiczne w związku z trwającym protestem.

Co więcej, uwzględniając istotność prawa dostępu obywateli do Sejmu i wagę, jaką ma możliwość relacjonowania przez dziennikarzy prac Parlamentu i odbywającego się tam protestu, a także szeroki zakres osób pozbawionych prawa do wejścia (wszyscy, którzy nie dysponują stałymi lub okresowymi kartami) – stopień ograniczeń prawa do informacji i swobody wypowiedzi należy w obecnej sytuacji uznać za znaczący. Z kolei korzyści dla osiągnięcia deklarowanego celu (zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na terenie Sejmu) płynące z zastosowanych środków w sytuacji pokojowego protestu wydają się wątpliwe. Ponadto Marszałek Sejmu dysponuje innymi metodami zapewniania porządku i bezpieczeństwa, które w mniejszym stopniu ingerowałyby w prawa i wolności obywatelskie – możliwe są np. następcze i indywidualne interwencje Straży Marszałkowskiej wobec poszczególnych osób, które zakłócałyby spokój lub stwarzałyby zagrożenie na terenie Parlamentu. Dlatego też, zdaniem HFPC, aktualne ograniczenia dostępu do Sejmu trudno uznać za niezbędne i proporcjonalne.

Mając na uwadze powyższy stan faktyczny oraz przywołane standardy krajowe i międzynarodowe, Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje o pełne szacunku i empatii odniesienie się do postulatów osób protestujących, a także przywrócenie pełnego dostępu jednostek, w tym dziennikarzy, do budynków znajdujących się we władaniu Sejmu.

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Piotr Kładoczny  
Sekretarz Zarządu

Danuta Przywara  
Prezes Zarządu

---

<sup>34</sup> Centrum Informacyjne Sejmu, *Protest niepełnosprawnych w Sejmie - wyjaśnienia CIS do dzisiejszych materiałów opublikowanych w "Gazecie Wyborczej"*, 17 maja 2018 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=719A206041464314C12582900048D453>