

AP/246/9/88

Dział Analiz Prasowych

Wrzesień 1988 r.

Prasa o wolności stowarzyszenia

Problematyką stowarzyszeń prasa interesuje się od dawna, choć nie w takim stopniu jak obecnie. Już na początku lat osiemdziesiątych krytykowano restryktywną praktykę rejestracji stowarzyszeń, stosunki panujące wewnątrz niektórych organizacji, a także przestarzałość prawnych podstaw ich działania. Szeroko informowano także o nastrojach społecznych w związku z zawieszeniem, a następnie restytucją niektórych stowarzyszeń po okresie stanu wojennego. Wydarzenia te u jednych pogłębiły awersję do wszelkich form zrzeszania się, u innych rozbudziły nadzieję na realizację prawa swobodnego samoorganizowania się w różnego rodzaju związki lub stowarzyszenia.

Zainteresowanie tymi sprawami nasiliło się w wyniku dyskusji o możliwych zmianach w systemie politycznym i miejscu w tym systemie upodmiotowionych stowarzyszeń. Od momentu zadeklarowania przez miesięcznik "Konfrontacje" chęci podjęcia dyskusji wokół paktu antykryzysowego (któremu prasa rządowa i partyjna nadała miano koalicji proreformatorskiej) upominanie się o możliwość tworzenia autentycznej reprezentacji grup i środowisk społecznych różnej orientacji przestało być wyłączną domeną prasy katolickiej i wydawnictw z tzw. drugiego obiegu.

Obecnie składane są już oficjalne deklaracje przyznania stowarzyszeniom samodzielnego miejsca w reformowanym systemie, mogącym stanowić płaszczyznę szerokiego pluralizmu politycznego¹. Ale stwierdza się też oficjalnie, że nie zawsze znajduje to wyraz w decyzjach terenowych organów administracji państwowej². Jednocześnie w prasowych wypowiedziach z reguły jest podważana szczerłość intencji władz centralnych.

Prasa poinformowała również, że zgodnie z dyrektywą VII Plenum KC PZPR (czerwiec 1988 r.) podjęto prace legislacyjne z udziałem - co jest w tym przypadku szczególnie ważne - tzw. czynników niezależnych. Ze względu na raczej kameralny tryb tych prac prasowe komunikaty o ich zakresie i kierunkach są bardzo ogólne³. Można przypuszczać, że dopiero później odbędzie się zapowiadana społeczna dyskusja nad projektem nowego prawa o stowarzyszeniach, która istniejące zainteresowanie jeszcze spotęguje i znajdzie odbicie na łamach prasy.

Przedmiotem niniejszej analizy są zatem opinie prasy o dotychczasowej polityce względem stowarzyszeń legalizowanych na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r. i propozycje co do kierunków zmian ustawodawczych w konfrontacji z deklaratywnymi oświadczeniami władz o prowadzeniu liberalnej polityki wobec rejestracji nowych organizacji. Należy jednocześnie zauważyć, że w merytorycznej ocenie dotychczasowego stanu nie ma zasadniczych rozbieżności między prasą reprezentującą różne orientacje. Różnice sprowadzają się do tonu wypowiedzi i rozłożenia akcentów. W prasie katolickiej i PRON-owskiej ostrość ocen, a także tendencja do niepozostawiania w omawianej sprawie żadnych niedomówień jest o wiele większa niż w innych tytułach prasowych.

¹ Konferencja prasowa Rzecznika Rządu z dn. 2.08.88. "Trybuna Ludu", 3.08.88.

² Por. wypowiedź J.Czyrka z dn. 7.07.88. na spotkaniu ze środowiskiem intelektualistów w krakowskim Domu Polonii. "Przegląd Tygodniowy", nr 29/88.

³ Wywiad PAP-u z wiceministrem Z.Pudyszem. "Trybuna Ludu", 30-31.07.88.

Analizą objęto dzienniki i periodyki z ostatnich ośmiu miesięcy⁴. Zainteresowanie tygodników i miesięczników sprawą stowarzyszeń jest zdecydowanie większe niż prasy codziennej. Zebrany materiał charakteryzuje się różnorodnością form wypowiedzi: od dyskusji "okrągłego stołu", wywiadów z politykami, naukowcami, osobami z kręgów opozycyjnych, poprzez wywiady z bezpośrednio zainteresowanymi rejestracją stowarzyszenia do artykułów czysto publicystycznych i polemicznych.

W ocenie większości publicystów, dotychczasowa polityka wobec stowarzyszeń była oparta na stalinowskim modelu traktowania tych organizacji - jako rodzaju transmisji decyzji partyjnych do różnych środowisk społecznych, a w najlepszym wypadku jako apolitycznych kół hobbystów⁵. W praktyce, jak przypomina prasa, oznaczało to, że wszelką działalność zbiorową inicjowało państwo, osłaniając ją pozorami spontaniczności⁶. Natomiast każdą oddolną inicjatywę skutecznie blokowano, wykorzystując w tym celu rozporządzenie o stowarzyszeniach z 1932 r. Aspekt ten jest szczególnie mocno podkreślany w prasie katolickiej wyjaśniającej w ten właśnie sposób, dlaczego pochodzący z czasów sanacyjnych akt prawny pozostawał użyteczny dla władz kierujących się centralistyczno-biurokratycznym modelem systemu politycznego⁷.

Zasadniczy nurt prasowej krytyki był skierowany na zawartą w rozporządzeniu formę "użytku społecznego" jako warunku rejestracji nowego stowarzyszenia. Jej istotę w sposób naj-

⁴ Stała lista tytułów, w tym "Argumenty", nr 17/88., "Ład", nr 29, 31-32/87; 1,9,16,18,28,30,31/88; "Konfrontacje", nr 4,6/88; "Prawo i Życie", nr 48/87; 15,18,21/88; "Przegląd Tygodniowy", nr 8,16,23/88; "Przegląd Katolicki", nr 7-8/88; "Tygodnik Powszechny", nr 10,17,19,20,25,26,30/88; "Polityka", nr 12,18/88; "Trybuna Ludu", 18.12.87; 9-10,25.04.88; 5.05.88; 30-31.07.88; 4.08.88; "Głos Wybrzeża", 4.08.88, "Odrodzenie", nr 4,27/88.

⁵ "Konfrontacje", nr 4,6,88 r.; "Ład", nr 1,30.88 r.; "Prawo i Życie", nr 48/87.

⁶ "Konfrontacje", nr 6/88.

⁷ "Ład", nr 31-32/87; 30/88.

bardziej obrazowy ujął jeden z publicystów: "Smak muzyczny funkcjonariusza X ma decydować, czy miłośnicy gry na bałajce będą mogli się zrzeszać w celu doskonalenia swego kunsztu"⁸. Zdaniem prasy, klauzula ta pozwala administracji na daleko idącą ingerencję w statuty stowarzyszeń, przede wszystkim zaś na dowolne wykorzystywanie istniejących możliwości bezkrytycznego arbitralnego działania przy rejestracji stowarzyszeń⁹.

Wyrażany jest też odmienny pogląd, że rozporządzenie w swej ogólnej wymowie ma charakter uniwersalny, co oznacza, iż można je stosować również w sposób bardziej liberalny. Zasadniczym hamulcem jest przyjęta praktyka postępowania. Przesunięty został bowiem rzeczywisty podmiot decyzyjny z organów władzy administracyjnej do instancji partyjnych; w ten sposób "względy użytku społecznego" zostały zastąpione "względami ideologicznymi", swoiście i wąsko interpretowanymi przez lokalne władze partyjne¹⁰.

Ale jak zaznacza się w licznych wypowiedziach, zarówno rozporządzenie, jak i polityka jego stosowania pozostaje w sprzeczności z Konstytucją PRL i ratyfikowanym przez Polskę w 1976 r. Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych¹¹.

Nasilająca się mniej więcej od roku tendencja społeczna do organizowania się w różnego rodzaju stowarzyszenia wyrosła, jak zauważa część dziennikarzy, na gruncie popularnego hasła II etapu reformy gospodarczej: "wszystko, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone". Dlatego też wielu autorów, odwołując się do art. 84 Konstytucji PRL i art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich stwierdza, że zakazem tworzenia i udziału mogą być objęte te formy zrzeszania się, które swoją działalnością mogłyby godzić w ustrój polityczny lub porządek prawny. Podkreślany jest przy tym fakt, że z chwilą zawarcia przez państwo umowy międzynarodowej o przestrzeganiu podstawowych praw i wolności obywatelskich organy państwowe stały się związane treścią tych umów i nie mogą całkowicie dobrowolnie wyznaczać

⁸ "Prawo i Życie", nr 49/87.

⁹ "Prawo i Życie", nr 18/88; "Ład", nr 30/88.

¹⁰ "Ład", nr 31-32/87; 30/88.

¹¹ "Ład", nr 31-32/87; 1,30/88; "Tygodnik Powszechny", nr 30/88.

granic wolności zrzeszania się¹². Tymczasem, zdaniem wielu publicystów, przykłady odmowy rejestracji niektórych stowarzyszeń mimo zgodności intencjonalnych celów ich działania z obowiązującym prawem świadczą o dalszym ograniczaniu konstytucyjnej wolności obywateli¹³. Największe trudności z zarejestrowaniem mają kluby społeczno-polityczne oraz te stowarzyszenia, w których nazwie użyto słowa "niezależne", nawet przy całkowicie apolitycznym charakterze zgłaszanego zamiaru (np. Klub Polityczny im. L. Bądkowskiego, Niezależny Ruch Społeczny "Ziemia Chełmińska")¹⁴. Podobnie wiele kontrowersji i sporów wywołują te inicjatywy, które powstają pod hasłem "użytku społecznego", czyli wymogu stawianego w rozporządzeniu (np. Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Wielkopolskie Towarzystwo Gospodarcze, Towarzystwo Gospodarcze). Najłatwiej, jak zaznacza prasa, uzyskują zezwolenia miłośnicy przyrody i folkloru, wpływa to bowiem w sposób zasadniczy na wzrost ogólnej liczby zarejestrowanych stowarzyszeń, chętnie używanej przez przedstawicieli władz administracyjnych jako argumentu na otwartość polityki wobec stowarzyszeń¹⁵.

Na łamach prasy największy rozgłos wywołał spór o rejestrację Społecznego Towarzystwa Oświatowego (STO), określanego także "eksperymentem ursynowskim". Po stronie inicjatorów opowiedziała się znaczna część publicystów, którzy różnorodnymi argumentami dowodzili zgodności celów tej inicjatywy z obowiązującym prawem¹⁶. Natomiast przeciwnicy, mimo deklarowanego poparcia dla wszelkich dążeń do oddolnego organizowania się społeczeństwa, podważali celowość funkcjonowania szkół prywatnych, których utworzenie było zamysłem inicjatorów stowarzyszenia¹⁷. Inicjatywa STO budziła opór z różnych względów: ideowo-

12 "Ład", nr 31-32/87.

13 "Przegląd Tygodniowy", nr 23/88; "Tygodnik Powszechny", nr 10/88; "Prawo i Życie", nr 48/87.

14 "Prawo i Życie", nr 18/88.

15 "Przegląd Tygodniowy", nr 23/88; "Ład", nr 16/88.

16 "Przegląd Tygodniowy", nr 8,16/88; "Ład", nr 9,28/88; "Tygodnik Powszechny", nr 17,19/88; "Przegląd Katolicki", nr.7-8/88; "Prawo i Życie", nr 15,21/88; "Życie Warszawy" 14.01.88.

17 "Trybuna Ludu" 18.12.87; 9-10,25.04.88; "Prawo i Życie", nr 15,21/88.

moralnych - obawa przed zachwianiem dogmatu równego startu, ideowo-politycznych - obawa przed przekazywaniem przez szkoły prywatne innego systemu wartości, biurokratycznych - administracja oświatowa nie chciałaby uszczuplić swojej władzy. Niektórzy podsumowując podnoszone argumenty przeciwko rejestracji stowarzyszenia twierdzili, że w sporach tych względy ideologiczne okazały się ważniejsze od dobra dzieci. Państwo nie jest w stanie zapewnić możliwości korzystania z "normalnego" szkolnictwa¹⁸, wszelka zatem forma pomocy szkole powinna być przyjmowana z pełnym zrozumieniem i zadowoleniem. Odmowa jest niczym innym jak wątpliwą obroną państwowego monopolu oświaty¹⁹. Stwierdzano nawet, że argumenty administracji uzasadniającej decyzję odmowną mają charakter zastępczy. Prawdziwą bowiem przyczyną tej odmowy jest ciągle głęboka nieufność władz wobec wszelkich inicjatyw nie wywodzących się z inspiracji odgórnej²⁰.

Większość prasowych wypowiedzi komentujących odmowę rejestracji poszczególnych, wymienianych z nazwy stowarzyszeń zawiera ogólne refleksje nad społecznymi skutkami takich decyzji, egzemplifikowane tylko przypadkiem danego stowarzyszenia²¹. Podkreślano w nich przede wszystkim, że już sam fakt budzenia się społecznej aktywności powinien spotykać się z poparciem i wszelką pomocą władz, a nie biurokratycznymi utrudnieniami²². Zdaniem prasy, pomoc władz w tym zakresie i bardziej powściągliwa polityka reglamentacyjna leży także w ich interesie²³. Przewyciężenie bowiem istniejących trudności społecznych i gospodarczych wymaga mobilizacji wszystkich potencjalnych twórczych sił społecznych oraz przełamania bierności, apatii i egoizmu²⁴. Warunkiem uruchomienia tych sił jest zmiana dotychczasowych nawyków oraz postawy obronnej wobec rzeczywistych lub urojonych zagrożeń wynikających z rozbudzonej aktywności społecznej²⁵. Jest to tym bardziej ważne, że społeczeństwo w

18 "Przegląd Tygodniowy", nr 8,16/88; "Ład", nr 28/88.

19 Tamże.

20 "Ład", nr 28/88.

21 Poza wymienionymi już w tekście trudności z rejestracją mają: Ogólnopolskie Stowarzyszenie Zespołów Folklorystycznych, Towarzystwo Przyjaciół Polska-USA, Społeczne Stowarzyszenie na Rzecz Zniesienia Kary Śmierci, Stowarzyszenie Homoseksualistów, Gdańska Fundacja na Rzecz Rozwoju Gospodarczego, Niezależne Zrzeszenie Studentów "Verbum" i inne.

22 "Konfrontacje", nr 4,6/88.

23 Tamże.

24 "Tygodnik Powszechny", nr 26/88.

25 "Ład", nr 30/88; "Tygodnik Powszechny", nr 30/88; "Odrodzenie", nr 27/88;

mniejszym stopniu widzi pluralizm jako sposób rządzenia, w większym natomiast przyjmuje go jako deklarowane hasło²⁶. Zjawisko to, jak podkreślano w dyskusjach prasowych, występuje zwłaszcza w kręgach młodzieży, która z trudem uczy się tolerancji wobec odmiennych poglądów oraz sztuki uzgodnień i kompromisów. Ograniczanie możliwości zrzeszania się młodzieży w organizacjach odpowiadających faktycznemu zróżnicowaniu interesów, postaw i poglądów wzmacnia skłonności kontestacyjne i prowadzi do działań nielegalnych²⁷. Stan taki nie sprzyja postępowym przemianom w kulturze politycznej i osłabia i tak niezbyt mocno ugruntowane w świadomości społecznej postawy prolegalistyczne, których upowszechnianie jest niezbędne dla ukształtowania państwa rzeczywiście praworządnego²⁸.

Według zdecydowanej większości publicystów, nowe postrzeżenie roli stowarzyszeń w systemie politycznym PRL powinno znaleźć odbicie nie tylko w praktyce stosowania ciągle jeszcze obowiązujących przepisów prawnych, ale także w odpowiednio przygotowanym, zupełnie nowym uregulowaniu ustawowym. Przede wszystkim podnoszona jest kwestia konieczności ograniczenia nadzoru władz administracyjnych nad stowarzyszeniami. W odniesieniu do rejestracji stowarzyszeń rozważane są dwie koncepcje: według pierwszej - możliwość wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku wydania decyzji odmownej, w myśl drugiej - sprawa rejestracji stowarzyszeń należałaby w całości do sądów powszechnych²⁹.

Niektóre kręgi publicystów katolickich w rozważaniach tych idą dalej stwierdzając, że nawet najbardziej liberalne zmiany w ustawie o stowarzyszeniach nie zastąpią pluralizmu związkowego, przewidzianego przecież w ustawie o związkach zawodowych. Jego urzeczywistnienie, według społecznej nauki Koś-

26 "Ład", nr 30/88; "Odrodzenie", nr 27/77.

27 "Ład", nr 30/88; "Odrodzenie", nr 27/77.

28 Tamże.

29 "Odrodzenie", nr 4/88; "Ład", nr 30/88.

cioła, należy do podstawowych praw świata pracy³⁰. Natomiast inni publicyści katoliccy chętnie opowiedzieliby się również za możliwością założenia partii chadeckiej³¹. Dają się tu jednak zauważyć rozbieżności, czy ma to być partia na wzór istniejącego w historii PRL Stronnictwa Pracy czy tylko rodzaj stowarzyszenia nawiązującego ideowo do tradycji chrześcijańskiej demokracji³². Dyskusja o stowarzyszeniach przechodzi w tym momencie w dyskusję o zasadniczej rekonstrukcji istniejącego systemu politycznego.

x

x

x

Ogólne poglądy publicystów na temat stowarzyszeń są dość zbieżne. Różnice zdań są wyraźne, gdy przedmiotem rozważań staje się konkretne stowarzyszenie.

W płaszczyźnie ogólnej niemal wszyscy są zgodni co do tego, że polityka administracyjna miała i ma charakter nadmiernie restryktywny, przepisy zaś z 1932 r., jako nie odpowiadające obecnej sytuacji politycznej, wymagają rychłej zamiany na nowe, których treść powinna być wynegocjowana z różnymi ogniwami opinio-twórczymi. Nowe przepisy powinny umożliwić różnym orientacjom organizowanie się w stowarzyszenia stanowiące trwałe elementy pluralistycznego systemu politycznego.

Mniej natomiast zgodności występuje w dyskusjach na temat społecznej celowości powoływania takich stowarzyszeń, których cele wywołują polaryzację poglądów i nie są akceptowane przez znaczną część społeczeństwa (m.in. homoseksualiści, naturyści). Pozytywnym zjawiskiem jest publiczne ujawnianie tych kontrowersji (przykład STO), co umożliwia pełniejsze przedstawianie argumentów za i przeciw oraz ocenę tych argumentów przez opinię społeczną.

30 "Tygodnik Powszechny", nr 26/88.

31 "Ład", nr 18/88.

32 "Odrodzenie", nr 27/88; "Tygodnik Powszechny", nr 10/88; "Ład", nr 18,31/88.