

Czy prawo o zgromadzeniach ma znaczenie? Analiza ewolucji wolności zgromadzeń w Polsce

Wolność zgromadzeń jest szczególnym elementem konstrukcyjnym demokracji liberalnej i swoistym lustrem, w którym ta ostatnia może się przejrzeć. Między regulacjami dotyczącymi wolności zgromadzeń i ich stosowaniem a jakością demokracji zachodzi istotna korelacja. Celem wnioskodawcy jest zbadanie charakteru tych powiązań. Zauważamy, że zagadnienie zgromadzeń nie doczekało się tak przekrojowych badań jak proponowane ze strony polskich akademików, nie istnieje opracowanie, w którym zastosowano by podobny model badań. Pewna stagnacja cechowała do niedawna również naukę prawa kontynentalnej Europy.

Wyróżniamy trzy płaszczyzny analizy – **konceptualną, analityczno-prawną i reglamentacyjną**. Prawo partycypacji jako przynależne do *constitutional essentials* nie wyczerpuje się w prawach wyborczych, bo przecież na proces demokratyczny składa się także prawo do uczestnictwa w pozaparlamentarnych dyskursach politycznych. Chcemy podkreślić zasadność potraktowania wolności zgromadzeń w analizie odrębnie od wolności stowarzyszeń (często są traktowane w swoistym „pakiecie”). Badania obejmą regulacje konstytucyjne i ustawowe, a także próby wyjaśnienia pojęcia zgromadzeń przez sądy. Gdy konstytucje państw kontynentalnej Europy deklarują wprost „prawo (pokojowego) zgromadzania się”, domeną ustawodawcy powinna być ochrona tego prawa w procesie instytucjonalizacji. Tymczasem obserwujemy zjawisko swoistego „pączkowania”: tworzenia różnych typów zgromadzeń, podlegających innym standardom organizowania i przeprowadzania zgromadzeń każdego z tych typów. W XIX w. zaczęto uchylać szczegółowe ustawy o zgromadzeniach, które odnosiły się w szczególności do „zgromadzeń publicznych”. Restrykcyjnie traktowano zwłaszcza zgromadzenia „pod otwartym niebem”, uznawane za nieprzewidywalne i trudne do kontrolowania. Inne rodzaje zgromadzeń (jak zgromadzenia religijne, na uniwersytetach czy wydarzenia artystyczne) otrzymywały z czasem osobne rozwiązania prawne. Może to prowadzić do nierównego traktowania np. podmiotów organizujących. W ten sposób w istocie ograniczano szeroką konstytucyjną koncepcję badanej wolności.

W analizie wykorzystamy perspektywę historyczną, tj. badania nad ewolucją prawa i praktyką zgromadzeń w kontekście przemian politycznych i społecznych na polskich ziemiach - od czasów podległości zaborczej i ich dorobku prawnego utrzymanego w mocy po 1918 r. (m.in. niemiecka ustawa o zgromadzeniach z 1908 r., ustawa austriacka z 1867 r.), przez prawo II RP (ustawa z 1932 r.) i okres PRL (ustawa z 1962 r.), po czasy potransformacyjne (prawo o zgromadzeniach z 1990 r. i 2015 r. wraz z nowelizacją wprowadzającą zgromadzenia cykliczne). Wyzwaniem badawczym jest określenie miejsca zgromadzeń w momentach kryzysu (np. stany wojenne, stany nadzwyczajne, epidemie). Przynoszą one konieczność równoważenia interesów bezpieczeństwa publicznego (zdrowia, porządku publicznego) oraz poszanowania prawa do gromadzenia się. Przyjrzymy się próbom ustawodawczym/administracyjnym zmierzającym do ograniczenia wolności zgromadzeń wobec środowisk mniejszościowych (np. mniejszości narodowe w II RP, środowiska opozycyjne czy katolickie w PRL, w okresie potransformacyjnym LGBTQIA+). Chcemy zbadać w długiej perspektywie, czy i jakiej mierze konsekwentnie zachowywały się organy administracji w formalnych rozstrzygnięciach wobec różnych podmiotów wnioskujących o organizację zgromadzenia, i czy - oraz w jaki sposób - sądy były w stanie korygować nieprawidłowe decyzje administracyjne. W konsekwencji, należy podjąć próbę identyfikacji określonych wzorców, których obecność może skutkować obniżeniem standardów demokratycznych. Zastosujemy metody krytycznej historii prawa na równi z klasyczną metodą dogmatyczną. Uwzględnimy tym samym szerszy kontekst społeczny i kulturowy, w którym prawo funkcjonuje.

Przyjmuje się, że prawo o zgromadzeniach jest ważnym indykatorem jakości demokracji. Stawiamy jednak tezę, że to założenie weryfikuje się dopiero wtedy, gdy literę prawa skonfrontuje się z praktyką prawa, i uczynimy to dla bardzo odmiennych warunków ustrojowych i w obliczu zmieniających się wyzwań. Wyjaśnimy dzięki temu, jak funkcjonuje proces zawężania wolności zgromadzeń. Finalnym efektem projektu jest zatem znalezienie czynników potencjalnie niebezpiecznych dla wolności zgromadzeń, a w konsekwencji - dla procesu demokratycznego.