



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Wizyta Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy w Polsce

Warszawa, czerwiec 2016

Uczestnictwo organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym w Rzeczypospolitej Polsce

RAPORT

Tłumaczenie z angielskiego : Sarian Jarosz

Spis treści

I. Wstęp.....	3
I. Tło dla rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce w perspektywie zmiany społecznej	5
1. Rejestracja fundacji i stowarzyszeń oraz ramy prawne ich działalności	5
2. Źródła finansowania.....	8
II. Udział fundacji oraz stowarzyszeń w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji w zakresie polityki publicznej.....	12
1. Zarys	12
2. Na szczeblu lokalnym	15
3. Na szczeblu rządowym	15
4. Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami w procesie ustawodawczym	17
III. Polityka antydyskryminacyjna.....	20
IV. Wnioski i rekomendacje	22
Źródła	25

I. Wstęp

Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy odwiedza kraje członkowskie, aby lepiej zrozumieć realia współpracy między organizacjami pozarządowymi (fundacjami i stowarzyszeniami) i podmiotami decyzyjnymi - a w szczególności administracją państwową i obranymi władzami - *w ramach procesu podejmowania decyzji o charakterze politycznym*. Zarówno debata, jak i wymiana doświadczeń, są podczas każdej z wizyt delegacji Rady Europy elementem szerszej zakrojonej analizy efektywności różnych form uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym. Każdą wizytę podsumowuje raport, w którym uwypuklone są kwestie istotne dla organizacji pozarządowych: w danej chwili, jak i w aktualnej sytuacji socjopolitycznej. Ostateczne rekomendacje mają na celu poprawę efektywności współpracy między NGO-sami i przedstawicielami władz.

W dniach 1-2 czerwca 2016 roku Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy odbyła w Warszawie oficjalną wizytę; za jej organizację i logistykę odpowiadała Europejska Akademia Dyplomacji (EAD). Podczas wizyty odbyły się spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka, pracy socjalnej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na szczególną uwagę zasługuje aspekt polityk antidyskryminacyjnych oraz kondycja organizacji pozarządowych broniących praw mniejszości.

W trakcie wizyty nasza delegacja spotkała się z przedstawicielami władz, których należy tu wymienić: Panem Wojciechem Kaczmarczykiem, Pełnomocnikiem rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania; Panem Rafałem Rogalą, szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców i jego współpracownikami; Panem Adamem Bodnarem, Rzecznikiem Praw Obywatelskich; Maciejem Janczakiem, Zastępcą Dyrektora Departamentu Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka w MSZ; przedstawicielami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; polską delegacją do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy złożoną z posłów partii rządzącej i z partii opozycyjnej, a także posłów do Senatu.

Polityczny charakter tej debaty mógł wybrzmieć dzięki obecności osób w randze ministra, polskiej delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz dzięki Rzecznikowi Praw Obywatelskich i jego kancelarii. Pozostałe spotkania z przedstawicielami władz miały głównie charakter informacyjny. Spotkania z NGO-sami zgromadziły organizacje, które reprezentują różne opcje polityczne, interesy i zagadnienia: dostęp do praw obywatelskich i politycznych, prawo socjalne, ochronę psychicznego, ochronę praw kobiet, ochronę osób LGBTIQ, ochronę praw mniejszości etnicznych, ochronę i promowanie rodziny oraz praw reprodukcyjnych. Dzięki tym spotkaniom - z

organizacjami pozarządowymi i władzami - delegacja mogła zapoznać się z praktykami oraz doświadczeniami obywatelskiej partycypacji, a także z obowiązującymi realiami prawnymi.

W skład delegacji Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych weszły: Anna Rurka (Przewodnicząca); Daria Miloslavskaya (Członek Rady Ekspertów ds. prawa dotyczącego NGO przy Konferencji); Antoine Madelin (Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka, członek Konferencji) oraz Ivan Nikoltechev (Departament Społeczeństwa Obywatelskiego Rady Europy).

Poniższy raport powstał w oparciu o zgromadzone materiały i przedstawia prawne ramy funkcjonowania i rozwoju fundacji oraz stowarzyszeń w Polsce, a tym samym proces prawodawczy w kontekście bieżącej sytuacji politycznej i w odniesieniu zarówno do roli, jaką pełnią w Polsce organizacje pozarządowe, ale też do wyzwań i zagrożeń, z którymi się mierzą. Raport zamyka część poświęcona rekomendacjom i zaleceniom dotyczącym dalszego postępowania.

Pragniemy podziękować każdemu, kto zdecydował się z nami spotkać i podzielić doświadczeniami oraz wiedzą - a także Europejskiej Akademii Dyplomacji, która nas ugościła.

I. Tło dla rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce w perspektywie zmiany społecznej

Polskę zamieszkuje przeszło 38,5 miliona osób¹. Według Raportu Rządowego Rady Ludnościowej, w latach 2012-2013 doszło do największego spadku populacji naturalnej, który wynikł z zaburzenia proporcji wskaźnika urodzeń do wskaźnika śmiertelności, ale też ze stałego wzrostu liczby emigrantów i stosunkowo niskiego stopnia imigracji do Polski. “Całkowite saldo migracji pozostaje ujemne (w roku 2014: -15,8 tysiąca osób)”². W roku 2015 o ochronę międzynarodową ubiegali się głównie obywatele rosyjscy, a wnioski o azyl reprezentowały jedynie 4,5% ogółu postępowań migranckich prowadzonych w sprawie obywateli Ukrainy. Ukraińcy, którzy od lat przebywają w Polsce na zasadzie pobytu tymczasowego, deklarowali gotowość “*pozostania w Polsce na stałe, a 91% z nich posiada polskie korzenie (2897 spośród 3141 ukraińskich wnioskodawców posiada Kartę Polaka)*”³.

1. Rejestracja fundacji i stowarzyszeń oraz ramy prawne ich działalności

Od roku 2002 Stowarzyszenie Klon/Jawor prowadzi regularne badania stanu polskiego sektora organizacji pozarządowych⁴. Ostatnia analiza (2016) wykazuje, że w roku 2015 istniało 17 tysięcy fundacji i 36 tysięcy stowarzyszeń (70% z nich jest aktywnych). Spośród nich, 34% organizacji pozarządowych działa na polu turystyki i rekreacji, 15% w zakresie edukacji i wychowania, 13% w dziale kultury i sztuki, a 6-8% w zakresie służb społecznych.”[*Jeżeli chodzi o skalę działalności, 32% działa na skalę powiatu lub gminy, 25% na skalę województwa, 28 % na skalę krajową, a 10% organizacji pozarządowych ma zasięg międzynarodowy*”].

Od roku 2002 liczba organizacji, które funkcjonują najdłużej –co najmniej 11 lat – stopniowo wzrasta. W roku 2015 stanowiły one 43% całego sektora pozarządowego. Od przeszło 15 lat rocznie zostaje założonych średnio 5 tysięcy stowarzyszeń i fundacji. Autorzy spostrzegają, że obecnie – biorąc pod uwagę ogół zarejestrowanych organizacji – liczba stowarzyszeń jest sześciokrotnie wyższa niż liczba fundacji, choć proporcja ta może

¹ Stan na dzień 31.05.2016, wg. Biura Statystycznego w Warszawie.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Badania te przewijają się kilkakrotnie przez ten raport. Z tego względu należy przyrzeć się jego metodologicznej podbudowie. Badania Stowarzyszenia Klon/Jawor zostały przeprowadzone na losowej grupie fundacji i stowarzyszeń zarejestrowanych w bazie. Badacze wyodrębnili je w zależności od: 1) statusu prawnego (stowarzyszenie czy fundacja); 2) położenia geograficznego; 3) miejsca, w których zostały one zarejestrowane. Dane zostały zgromadzone z pomocą dwóch metod: 1) 2975 bezpośrednich wywiadów; 2) 825 kwestionariuszy online. W obu przypadkach rozmówcy byli osobami decyzyjnymi w danych stowarzyszeniach i pełnili w nich główne funkcje. Raport ten zawiera też studium jakościowe z komentarzem.

się w przyszłości załamać. Gwałtownie rośnie liczba dopiero co założonych fundacji, a liczba stowarzyszeń stopniowo maleje. Regulacje prawne prowadzą do tego, że założenie i prowadzenie fundacji stanowi, od strony prawnej, prostsze rozwiązanie. Inne są warunki i kryteria zarządzania fundacjami, a inne – stowarzyszeniami, które wymagają bardziej sformalizowanych i demokratycznych struktur podejmowania decyzji.

Polska Konstytucja, uchwalona z dniem 2 kwietnia 1997 roku i zatwierdzona w narodowym referendum, weszła w życie w dniu 17 października 1997 roku. Artykuł 12 Konstytucji gwarantuje wszystkim obywatelom wolność zgromadzeń, a więc i wolność tworzenia fundacji, stowarzyszeń oraz ruchów obywatelskich.

Konstytucja zapewnia „(...) wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno - zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, a także innych form dobrowolnych stowarzyszeń i fundacji”. Kwestię zakładania i funkcjonowania stowarzyszeń reguluje Ustawa o Stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 roku, znowelizowana w dniu 25 września 2015 roku. W zgodzie z paragrafem 1. Artykułu 2: „(...) prawo do tworzenia stowarzyszeń może zostać ograniczone jedynie w oparciu o to, czy nie godzi w bezpieczeństwo narodowe, porządek publiczny, ochronę zdrowia publicznego i moralności, ochronę praw i wolności innych”.

Artykuł 3. zapewnia stowarzyszeniom prawo do wyrażania zdania na tematy publiczne. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski precyzuje: Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. (Art. 13)

Polskie prawo umożliwia tworzenie dwóch rodzajów stowarzyszeń: zwykłych oraz rejestrowych. Stowarzyszenia zwykłe muszą być założone przez przynajmniej trzech członków. Do ich rejestracji nie dochodzi w sądzie, ale fakt ich założenia musi zostać zgłoszony organowi nadzorującemu, właściwemu miejscowo (lokalnym/głównym organom państwowym: wójtowi bądź staroście), odpowiedzialnej za nadzór nad stowarzyszeniami.

Stowarzyszenie zwykłe może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Każdy członek odpowiada za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego bez ograniczeń całym swoim majątkiem solidarnie z pozostałymi członkami oraz ze stowarzyszeniem (Art. 40 1a, 1b). Sąd rejestrowy, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może zakazać założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w przepisach prawa (Art. 41). Stowarzyszenie zwykłe nie może tworzyć związków

(federacji) stowarzyszeń. Stowarzyszenie zwykle uzyskuje środki na działalność ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej (Artykuł 42.2). Stowarzyszenie zwykle może przeistoczyć się w stowarzyszenie rejestrowe, o ile w jego skład wchodzi przynajmniej siedmioro członków i jeżeli posiada ono zarząd; następuje to wraz ze zgłoszeniem rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) – stowarzyszenie zyskuje wówczas osobowość prawną. Za samą rejestrację nie są pobierane żadne opłaty, nie może być ona jednak przeprowadzona drogą internetową. Od wprowadzenia ostatnich zmian w Ustawie, stowarzyszenia mogą zatrudniać pracowników, a członkowie zarządu mogą pobierać wynagrodzenie w zależności od sprawowanej funkcji⁵. Podczas rejestracji, KRS może zasugerować konieczność „posiedzenia wyjaśniającego” w przypadku, gdy uzna za niezbędne złożenie dodatkowych wyjaśnień. Ponadto, Krajowy Rejestr może też odrzucić wniosek, jeżeli został on wypełniony błędnie, na złym formularzu albo nie została wniesiona odpowiednia opłata; wyznacza on też organ sprawujący nadzór – na poziomie lokalnym - nad stowarzyszeniem, który może wystąpić o jego rozwiązanie. Następuje to w przypadku niezgodności między rzeczywistymi działaniami stowarzyszenia a jego celami statutowymi. Wówczas ostateczna decyzja należy do sądu, aby uchronić stowarzyszenia od arbitralnych decyzji oraz politycznych rozgrywek ze strony władz lokalnych.

Związki zawodowe, ruchy społeczne, kooperatywy, stowarzyszenia pracodawców, grupy wsparcia, instytucje kościelne, partie polityczne i organizacje, których działalność jest regulowana w osobny sposób (jak choćby Polski Czerwony Krzyż) zostają zaklasyfikowane jako organizacje pozarządowe (NGO). W świetle prawa, partii politycznych nie można uznać za organizacje pozarządowe (w zgodzie z Ustawą Pożytku Publicznego i o Wolontariacie). Organizacje pozarządowe definiuje się jako „*organizacje non-profit, o charakterze niepublicznym, prowadzące działalność między sektorami prywatnym i publicznym*”⁶. Stowarzyszenia i fundacje to grupa o największym znaczeniu spośród organizacji pozarządowych. Mogą one ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego, co otwiera przed nimi dodatkowe możliwości pozyskiwania środków oraz umożliwia ulgi podatkowe. Ich działalność jest regulowana przez Prawo Pożytku Publicznego i o Wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku, a także przez Ustawę o Fundacjach, z poprawkami z dnia 5 sierpnia 2015 roku (Dz.U.2016.395). Ustawa reguluje między warunki i formę współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną.

⁵ Jest to, bez wątpienia, ogromna korzyść dla funkcjonowania organizacji, choć raport Stowarzyszenia Klon/Jawor (2016) dowodzi, że chociaż znaczna większość członków zarządów stowarzyszeń i fundacji (86%) aktywnie włącza się w ich działalność, rzadko kiedy są oni w ich ramach zatrudnieni. Jedynie 15% organizacji szczyty się tym, że przynajmniej jeden ich członek regularnie pobiera wynagrodzenie w ramach zatrudnienia w samej organizacji.

⁶ Definicja stowarzyszeń, według Art.2, par. 1 Ustawy, jest do tej definicji zbliżona: *Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.*

Ten dokument prawny wymienia następujące zasady współpracy: zasadę subsydiarności, suwerenność części, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną może przybrać jedną z następujących form:

- zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241).

2. Źródła finansowania

Głównymi źródłami finansowania pozostają fundusze rządowe (centralne i lokalne), zagraniczni donatorzy (subsytia UE, fundusze norweskie i szwajcarskie, granty niemieckich fundacji). Rola zagranicznych donatorów w zakresie finansowania działalności NGOów, które nie otrzymują środków z funduszy krajowych, gdyż cele ich działalności nie stanowią już priorytetu w oczach państwa, znacząco wzrosła. To tyczy się między innymi organizacji strażniczych, których celem jest rzecznictwo na temat praw mniejszości seksualnych, a także organizacji, które podejmują tematykę zmian klimatycznych; ciągłość prowadzonych przez nie działań jest zagrożona. Wiele z nich nie może rozplanować harmonogramu swojej działalności na dłużej niż rok, przez co wiele z podejmowanych w zakresie polityki publicznej działań spełza na niczym, gdyż źródła ich finansowania wysychają. Sytuacja ta budzi zdziwienie w przypadku polskich organizacji, które od lat otrzymują finansowanie z ramienia Funduszu Inicjatyw Społecznych za ich inicjatywy na rzecz praw człowieka, demokracji i obywatelskości.

Podobnie jak w przypadku niektórych państw, w ostatnim czasie uległ zmianie profil beneficjentów środków publicznych w Polsce. Organizacje, które nie podzielają priorytetów obecnej władzy lub zostały uznane za sztandarowe organizacje poprzedniego rządu, nie mają już dostępu do środków publicznych – co podkreślili reprezentanci NGOów. Co więcej, w 2015 roku zagraniczne środki spoza Unii Europejskiej oraz środki oferowane przez zagraniczne organizacje pozarządowe, stanowiły jedynie 4% ogółu

subsydiów otrzymywanych przez organizacje, które zostały objęte badaniem Stowarzyszenia Klon/Jawor (2016).

W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach, demokratyczna transformacja trzeciego sektora dokonała się przy znaczącym wsparciu zagranicznych donatorów. To oni wspierali przeprowadzane w obrębie wielu obszarów polityki publicznej programy pilotażowe, które wprowadzały lokalne NGOsy. Wraz z socjoekonomicznym rozwojem państwa, projekty pilotażowe stały się standardem i władze państwowe wzięły na siebie obowiązek ich finansowania oraz odpowiedzialność za ich wdrażanie. Problem pojawia się, gdy dochodzi do politycznej zmiany priorytetów. Granty publiczne przestały uwzględniać dotychczas dotowane obszary, a tym samym odcięły organizacjom pozarządowym środki na działanie. Prowadzi to do załamania ciągłości w prowadzonych działaniach i zadaniach, które każdy rząd zobowiązał się respektować, jak choćby uznanie postanowień i konwencji międzynarodowych.

Przekrojowe badania Stowarzyszenia Klon/Jawor (2016) wykazują, że w roku 2005 z funduszy unijnych korzystało 3% badanych fundacji i stowarzyszeń, a już w roku 2014 ponad 18%. W roku 2014 ponad 18% fundacji i stowarzyszeń korzystało z rządowych funduszy, a 52% ubiegały się o fundusze lokalne (dla 43% stowarzyszeń nadzieje te nie okazały się płonne).

W roku 2015 doszło do przerwy między okresami przyznawania funduszy unijnych. Stowarzyszenie Klon/Jawor odnotowało, że na początku marca 2015 roku ponad 51% organizacji musiało funkcjonować jedynie z połową swojego budżetu aż przez 10 miesięcy. Co za tym idzie, wiele organizacji musiało rozejrzeć się za innymi, tymczasowymi źródłami finansowania, niektóre musiały przeprowadzić zwolnienia wśród pracowników lub wdrażać projekty bez finansowania. W latach 2011-2014 średni przychód NGOów podniósł się z 18 tys. złotych do 27 tys. złotych.

Fundusze unijne, dystrybuowane przez ministerstwa, choć odznaczały się wysokim poziomem biurokratyzacji, nadały NGOsom rozpędu, stały się paliwem, dzięki któremu ich działania zyskały na jakości, a same organizacje mogły znacznie się rozwinąć. Formalne wymogi przyznawania środków unijnych nadzorowanych przez ministerstwa są często znacznie bardziej restrykcyjne niż bezpośrednie subsydia z Brukseli. Organizacje są zmuszone w bardzo krótkim czasie po przyznaniu środków dostarczyć wielu informacji, i to w wielu różnych formułach. Dla wielu organizacji, szczególnie tych niewielkich, jest to niesłychanie niewygodne. Znaczna liczba zewnętrznych środków kontroli stanowi sporą zawadę dla ciągłości projektów. Dla tych NGOów, które oferują określone usługi, wzrost wymagań formalnych odbija się na jakości projektów, a tym samym, na ich beneficjentach.

W roku 2015 powstał pierwszy związek zawodowy dla pracowników sektora pozarządowego. Mimo to niemal połowa polskich stowarzyszeń i fundacji opiera się na wolontariacie, nawet tych, które mają siedziby w większych miastach. Jedynie 35% organizacji może pochwalić się przynajmniej jednym stałym pracownikiem zatrudnionym na umowę o pracę (Klon/Jawor 2015).

Coraz więcej organizacji nawiązuje kontakt z sektorem biznesowym (75% spośród objętych raportem Stowarzyszenia Klon/Jawor), ale jedynie 14% z nich zaświadczyło, że kontakt ten jest regularny i stały. Zważywszy na stopień narażenia organizacji pozarządowych na zależność od środków publicznych, wetowana jest także ich zdolność, by pozostać obiektywnymi bądź krytycznymi względem poczynań władz: tym samym współpraca z sektorem prywatnym powinna to ryzyko ograniczyć. Jednocześnie, sektor prywatny dzięki współpracy z NGO-sami pielęgnuje swoją reputację działalności o określonej odpowiedzialności społecznej.

Ważnym źródłem przychodu organizacji pożytku publicznego jest możliwość przekazania 1% podatku na organizację pożytku publicznego przez podatników. Podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, przekazać 1% podatku obliczonego zgodnie z odrębnymi przepisami na rzecz wybranych przez siebie organizacji pożytku publicznego. (Ustawa o Działalności Pożytku Publicznego i o Wolontariacie, a także Ustawa o Fundacjach z dnia 24 kwietnia 2003 roku, Artykuł 27.2) W roku 2014, ponad 12 milionów Polaków skorzystało z tej możliwości, co stanowi ponad 45% wszystkich podatników. Liczba podatników, która decyduje się na ten krok, stopniowo rośnie; rośnie też liczba organizacji, które korzystają z mechanizmu przekazywania 1% podatku (6% w roku 2005, 13% w roku 2007, 17% w roku 2009 i w 2011, 23% w roku 2014; Stowarzyszenie Klon/Jawor 2016).

Według Rzecznika Rządu ds. Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego, jednym z priorytetów dopiero co obranej władzy jest nie tyle wsparcie, co rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności organizacji marginalizowanych podczas mandatu poprzedniej władzy (m.in. poprzez dostęp do środków publicznych). Zadaniem Konferencji Organizacji Pozarządowych jest przypominanie, że brak poszanowania dla różnorodności organizacji pozarządowych przez którykolwiek rząd, z uwagi na jego priorytety i postulaty polityczne, stanowi zagrożenie dla demokracji. Punkt widzenia, w zgodzie z którym niektóre organizacje są „mainstreamowe”, a inne nie, może okazać się źródłem dyskryminacji. Wszelkie porównywanie organizacji pozarządowych powinno uwzględniać przede wszystkim ich specyfikę, misję i profil działalności.

Organizacje pozarządowe, określone jako „mainstreamowe”, które są wiarygodne i mają za sobą lata doświadczenia, są w krzywdzący sposób traktowane przez władze, które

odmawiają im wsparcia i zrozumienia, a co za tym idzie – odcinają od funduszy. Zjawisko wymiany całych grup organizacji pozarządowych, które są beneficjentami grantów, prowadzi – wnioskując po doświadczeniach innych krajów – do zaostrzenia innych kryteriów oraz skurczenia się przestrzeni obywatelskich dla organizacji, które nie wpisują się w polityczną wizję promowaną przez władze. Biuro Rzecznika ds. Równego Traktowania miało za zadanie monitorować dystrybucję środków między organizacje pozarządowe, aby przeprowadzić obiektywną analizę kryteriów, według jakich organizacjom przyznawane są środki, a także zapobiec podobnej dyskryminacji tak zwanych „mainstreamowych” organizacji.

Szczególnym przypadkiem jest Centrum Praw Kobiet, które za jednym zamachem spotkało się z zauważalnym brakiem zrozumienia dla swoich działań, jak i – w szerszej skali – wycofaniem wsparcia dla trzeciego sektora, uzyskawszy odmowę przyznania środków dla prowadzenia działalności ze strony samego Ministerstwa Sprawiedliwości. Wraz z innymi organizacjami, Centrum prowadziło kampanię na rzecz ratyfikacji Konwencji o Zapobieganiu i Zwalczaniu Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej, którą Polska podpisała w dniu 13 kwietnia 2015 roku. Co więcej, Centrum od 21 lat pomaga kobietom doświadczającym przemocy domowej. Oficjalnym powodem odmowy ze strony Ministerstwa jest to, że działalność Centrum koncentruje się na prawach kobiet i jest, rzekomo, „zawężana do określonej grupy pokrzywdzonych (kobiet)” w oczach władz państwowych. Od lat Centrum finansuje swoją działalność dzięki Funduszowi Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości. Pięć polskich oddziałów organizacji nie otrzymało stosownych subsydiów. Biorąc pod uwagę zaistniałe wydarzenia, pragniemy przypomnieć, że w zgodzie z Konwencją Sтамbalską, którą Polska ratyfikowała, rząd polski jest zobligowany do zapobiegania, zwalczania oraz zapewnienia wsparcia osobom dotkniętym przemocą⁷. Jak państwo polskie ma zamiar tego dokonać bez wsparcia organizacji pozarządowych, których działalność się na tym koncentruje?

⁷ Według Ordo Iuris, pozarządowej organizacji prawniczej, ratyfikacja Konwencji nie była niezbędna. Ich zdaniem problem przemocy domowej nie dotyczy znaczącej części populacji. Stoi to, rzecz jasna, w sprzeczności z statystykami policyjnymi, praktyką służb pomocy społecznej, a także realizowanych procedur państwowych przeciw przemocy domowej (między innymi “Niebieskiej Karty”, którą reguluje Dekret Rady Ministrów z 13 sierpnia 2011 roku). Mimo to, Ordo Iuris podtrzymuje, że Konwencja Sтамbalska jest umotywowana ideologicznie i może prowadzić do „działań na rzecz zakazu prawnej ochrony osób w prenatalnym stadium rozwoju”.

II. Udział fundacji oraz stowarzyszeń w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji w zakresie polityki publicznej

1. Zarys

Spośród stowarzyszeń i fundacji ankietowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (2016), 36% dąży do wywierania wpływu na politykę publiczną poprzez działania rzecznicze. Polskie normy i regulacje prawne oferują kilka form bezpośredniego uczestnictwa w procesie stanowienia prawa: par. 2 Artykułu 118 Konstytucji upoważnia grupę obywateli (przynajmniej 100 tysięcy osób uprawnionych do głosowania) do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Wspomniana inicjatywa nie uwzględnia budżetu oraz finansów publicznych, a także nie może zgłaszać propozycji zmian w Konstytucji⁸.

Ustawa z 24 czerwca 1999 roku reguluje ten typ stanowienia prawa. Mimo to, prawdopodobieństwo jego realizacji jest przez wielu przedstawicieli organizacji pozarządowych ocenione negatywnie; wymagania są następujące:

1. Utworzenie Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej, złożonej z 15 obywateli, którzy mają prawo wyboru do Sejmu;
2. Zgromadzenie tysiąca podpisów osób popierających daną inicjatywę;
3. Zawiadomienie Marszałka Sejmu o utworzeniu Komitetu;
4. Zgromadzenie 100 tysięcy podpisów pod projektem ustawy na trzy miesiące od zawiadomienia Marszałka Sejmu.

Spełnienie tych wszystkich warunków umożliwia pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu. Analiza Instytutu Spraw Obywatelskich (Rytel-Warzocho A., Uziębło P., Hermann M., 2012) dowodzi, że spośród 105 przedłożonych w Sejmie w latach 1999-2012 projektów, jedynie 8 z nich zostało przez Sejm zaakceptowanych. Istnieje wiele przeszkód, które decydują o niskiej skuteczności tej inicjatywy obywatelskiej. Przeszkody te są natury formalnej i substancjalnej, lecz nawiązują też do metod funkcjonowania Sejmu.

Większość projektów ustaw zostaje odrzuconych przy pierwszym czytaniu. Komitet nie może nałożyć żadnych poprawek po pierwszym czytaniu, ale władze mają prawo zmienić treść projektu bez konsultacji z wnioskodawcą. Jedynie wysoce rozwinięte i duże organizacje - związki zawodowe, organizacje o zapleczu politycznym itp. - mogą z powodzeniem doprowadzić całą procedurę do końca (Rytel-Warzocho, Uziębło, Herrmann 2016).

⁸ Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej (Artykuł 235, p. 1 Konstytucji).

Według kryteriów bezpieczeństwa prawnego, jedynie rządowe projekty ustaw muszą być poddane konsultacji społecznej. Ustawa o Administracji Rządowej, Ustawa o Radzie Ministrów, Ustawa o Działalności Pożytku Publicznego i o Wolontariacie, Ustawa o Związkach Zawodowych, Ustawa o Organizacjach Pracodawców (Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, 2010)⁹ - wyznaczają ramy prawne dla konsultacji publicznych jako części konstytucyjnej zasady dialogu społecznego.

Ustawa o Lobbyingu (2006)¹⁰ gwarantuje organizację publicznego posiedzenia w formie konsultacji z ciałem ustawodawczym, co umożliwia każdemu obywatelowi i organizacji wyrazić własną opinię na temat projektu ustawy. Artykuł 70a Regulaminu Sejmu (2016) umożliwia przeprowadzenie wysłuchania publicznego: *“2. Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia.”*

Nawet, jeżeli z prawnego punktu widzenia dialog jest obligatoryjny, podczas wizyty regularnie powracały negatywne opinie dotyczące konsultacji publicznych. Wiele NGOów jest przekonanych o tym, że proces konsultacji nie spełnia wymogów transparentności, a do samych organizacji bardzo rzadko docierają informacje dotyczące przyjęcia bądź odrzucenia ich projektu. Jeżeli nawet dochodzi do debaty, ma ona charakter *pro forma* i nie wynika z niej żadna konkretna informacja zwrotna dla organizacji ze strony urzędników państwowych, dzięki której pracownicy organizacji mogliby zrozumieć, czemu ich projekt został przyjęty bądź odrzucony. O konsultacjach NGOsy dowiadują się w ostatniej chwili a najważniejsze kryteria, według których niektóre organizacje pozarządowe są zapraszane do konsultacji, nie są czytelne. Co za tym idzie, o wpływie na decyzje o znaczeniu politycznym wciąż decyduje nieformalny kontakt z osobami decyzyjnymi, a w ten rodzaj relacji jest nieodłącznie wpisany szkodliwy brak przejrzystości.

Bez cienia wątpliwości możemy dojść do wniosku, że administracja państwowa powinna usprawnić swoją politykę informacyjną względem fundacji, stowarzyszeń, ale i obywateli. Publiczny dostęp do informacji stanowi zagadnienie, którym zajmuje się organizacja Watchdog Polska: organizacja, która założyła Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej. Dostęp do informacji publicznej jest jednym ze wskaźników otwartości i przejrzystości władzy. Obywatelskie prawo do informacji to narzędzie, które

⁹ Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu (2010). Instytucja wysłuchania publicznego. Analiza tematyczna OT-590, Warszawa.

¹⁰ Polskie prawo rozgranicza konsultację społeczną oraz ideę lobbyngu, który dąży do “wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. (...) Zawodowa działalność lobbyngowa może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru.” (Ustawa o działalności lobbyngowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 stycznia 2005 r.)

nadaje społeczeństwu obywatelskiemu sprawczość, wspiera jego wysiłki w monitorowaniu działań administracji państwowej: pozwala “patrzeć władzy na ręce”.

Mimo to wydaje się, jakoby efektywność konsultacji publicznych zależała od nastawienia osoby decydującej o projekcie ustawy oraz od poziomu kontrowersji, jaką wzbudza ten projekt.

Od roku 2006 podejmowane są w Polsce działania na rzecz wzrostu wydajności konsultacji z organizacjami pozarządowymi w ramach inicjatyw ustawodawczych. Wiele wytycznych i zasad dotyczących tego, w jaki sposób wdrażać organizacje pozarządowe w proces stanowienia prawa, zostało opublikowanych na szczeblu kierowniczym. Ostatni z tych dokumentów - “Wytyczne dla oceny oddziaływania i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu ustawodawczego” - został opublikowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Premiera. Ten dokument gwarantuje następujące metody konsultacji: konsultacje online, spotkania o charakterze otwartym oraz wysłuchania publiczne.¹¹ Z zamiarem prowadzenia rządowych konsultacji online utworzono wyspecjalizowaną platformę (www.konsultacje.gov.pl)¹². Poza nią istnieją też inne, alternatywne strony internetowe, które cieszą się większą liczbą odwiedzających (np. Mamzdanie.org.pl)¹³, na których organizacje trzeciego sektora mogą publikować projekty swoich ustaw, konsultować je i przedstawiać innym organizacjom.

Także ministerstwa publikują projekty regulacji prawnych na swoich stronach internetowych; te dokumenty pojawiają się także w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), trudno jest jednak podobne działanie zaklasyfikować jako konsultację społeczną. Dlaczego? Protest zainicjowany przez Grupę Zagranica (zrzeszającą 53 NGOsy) i wymierzony w brak konsultacji społecznych programu współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (2016 - 2017) może zostać uznany za przykład podobnego zachowania. Informacja

¹¹ Według Ustawy o Działalności Lobbyingowej (Artykuł 9), informacja o dacie wysłuchania publicznego projektu ustawy powinna zostać opublikowana na stronie BIPu na przynajmniej 7 dni przed samym wysłuchaniem.

¹² Rządowa platforma może zostać wykorzystywana jedynie przez obywateli z zaufanymi profilami (ePUAP), zatwierdzonymi przez odpowiednie instytucje rządowe, co samo w sobie oznacza brak anonimowości, a w przypadku innych podmiotów - przez tych, którzy zaaplikowali na platformę.

¹³ Platforma "MamZdanie", utworzona w 2010 roku, jest dostępna dla każdego użytkownika po zarejestrowaniu się w serwisie. Może on wyrazić swoją opinię na temat projektów dokumentów przygotowanych na szczeblu lokalnym. Wszystkie wyrażone opinie są dostępne nie tylko dla instytucji konsultujących dokument, ale i dla wszystkich odwiedzających witrynę. Po przeprowadzeniu konsultacji instytucja zaproszona do konsultacji ma możliwość (a czasem wręcz obowiązek) odpowiedzi na zgłoszony komentarz. Po zakończeniu konsultacji dokument i wszystkie sformułowane w nim konsultacje są automatycznie przesyłane do archiwów (archiwum.mamzdanie.org.pl), gdzie ponownie można uzyskać do nich dostęp.

dotycząca konsultacji została opublikowana w BIPie w dniu 17 maja, lecz w wyniku pomyłki - zamiast projektu - Ministerstwo ogłosiło informację o charakterze prywatnym. Przy całkowitym braku innych informacji oraz mimo wieloletniej współpracy Grupy Zagranica z Ministerstwem, projekt został przyjęty bez uprzednich konsultacji wraz z dniem 27 marca 2016 roku (Dyrektywa nr. 21). Grupa Zagranica wyraźnie opowiedziała się przeciw podobnemu podejściu ze strony Ministerstwa i domagała się ponowienia konsultacji.

2. Na szczeblu lokalnym

Ustawa o Zgromadzeniach nakłada na władze lokalne obowiązek tworzenia - po zamknięciu etapu konsultacji z organizacjami pozarządowymi - corocznych lub też wieloletnich programów współpracy z NGO-sami. Poprawka do Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i o Wolontariacie z kwietnia 2015 roku zobowiązała władze lokalne do utworzenia lokalnych rad działalności pożytku publicznego na każdym szczeblu podejmowania decyzji. Rady te stanowią ciało doradcze dla organów administracji państwowej i należą do nich zarówno jej przedstawiciele, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Na szczeblu krajowym (Krajowa Rada Pożytku Publicznego) przedstawiciele trzeciego sektora są wybierani spośród kandydatów, którzy cieszą się poparciem przynajmniej 20 organizacji.

Badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (2016) wykazuje, że jakość współpracy z władzami lokalnymi jest oceniana wyżej, o ile ankietowane organizacje były zaangażowane w mechanizm konsultacji (Stowarzyszenie Klon/Jawor 2016). Najwyżej jakość tej współpracy oceniały te fundacje i stowarzyszenia, które otrzymały dofinansowanie od władz. Jednakże, dane pozyskane podczas wizyty wskazują na to, że dotacje ze środków publicznych tępią ostrze krytycyzmu organizacji względem fundatorów i polityk przez nich uprawianych. Z kolei co bardziej krytyczne organizacje spotykają się ze wzmożoną kontrolą: za przykład mogą posłużyć te spośród nich, które działają jako usługodawcy i podejmują kwestie przez władze zaniechane (marginalizowane) - jak choćby przeciwdziałanie przemocy względem kobiet i pomoc ofiarom przemocy; po latach działalności tym fundacjom i stowarzyszeniom mogą zostać odjęte środki - z uwagi na błędy natury formalnej lub drobne uchybienia. Nie wiadomo nic o procedurach odwoławczych w takiej sytuacji. Stworzenie federacji lub koalicji NGO-sów stanowi - w obliczu podobnego zagrożenia - efektywny mechanizm obronny, a ponadto umożliwia i ułatwia wyrażanie krytycznych opinii przy obniżonym ryzyku dyskryminacji.

3. Na szczeblu rządowym

Rada Pożytku Publicznego funkcjonuje na szczeblu rządowym jako organ wspierający Ministra w zakresie ubezpieczeń społecznych. Niektóre organizacje pozarządowe wyraziły opinię, że wpływ Rady zmalał. W kwietniu 2016 roku organizacje, które prowadziły

działalność na rzecz wzrostu poziomu partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa i polityki społecznej, zrzeszone w ramach Partnerstwa nr. 13, wystosowały wniosek do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego z propozycją utworzenia Rady Dialogu Obywatelskiego (nie mylić z Radą Dialogu Społecznego). Wniosek został wysłany Sekretarzowi Rządu i Pełnomocnikowi Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, gdyż to do jego obowiązków należą “(...) przygotowanie, implementacja i monitoring krajowego programu na rzecz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego, koordynacja i monitoring współpracy pomiędzy administracją państwową a organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami obywatelskimi”. Jest on też osobą odpowiedzialną za przeciwdziałanie dyskryminacji oraz za wprowadzenie równego traktowania bez względu na płeć, rasę, przynależność etniczną czy narodową, religię, wiarę i przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Pełnomocnik zaprosił Partnerstwo nr. 13 do wspólnej pracy nad projektem Rady Obywatelskiego Rozwoju.

W marcu 2016 roku Kancelaria Premiera zorganizowała konferencję, na której Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania zaprezentował założenia Krajowego Programu Wsparcia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Program odwoływał się do rozwiązań już istniejących, jak choćby do strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w latach 2009-2015. Działacze trzeciego sektora zostali zaproszeni w charakterze ekspertów do pracy przy tym zagadnieniu. Na marcowej konferencji pojawiły się propozycje, by założyć Narodowe Centrum Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Inicjatyw Edukacyjnych, Polski Korpus Solidarności oraz Fundusz Grantów Instytucjonalnych “(...) jako narzędzia zwiększania prestiżu wolontariatu długotrwałego i budowania solidarności międzypokoleniowej”. Projekt Narodowego Centrum Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego zakłada, że Centrum - i funkcjonujący w obrębie jego działalności Narodowy Program na Rzecz Wsparcia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego - miałyby:

1. Zapewnić lepszą (bardziej przekrojową) koordynację polityk rządowych nakierowanych na wsparcie rozwoju trzeciego sektora i instytucji społeczeństwa obywatelskiego;
2. Dostarczyć nowe lub usprawnione instrumenty finansowe, które przysłużą się budowaniu wydajności organizacyjnej NGOów;
3. Utworzyć i udostępnić katalog najlepszych praktyk w zakresie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu założenia archiwum pamięci instytucjonalnej sektora.

Do udziału we współtworzeniu tych propozycji zostały zaproszone Centra Wolontariatu.

W czerwcu, w trakcie spotkań z Konferencją Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy, przedstawiciele pozostałych ministerstw nie mieli - przynajmniej na tamtą chwilę - jasnej wizji tych projektów, nie wiedzieli dobrze, jak nowe zmiany wpłyną na współpracę z NGO-sami z poszczególnych departamentów ministerstwa. W dniu dzisiejszym, kilka miesięcy po wizycie rozpoznawczej, projekt utworzenia Narodowego Centrum, które odpowiadałoby za koordynację współpracy między organizacjami pozarządowymi i władzami wydaje się bardzo kontrowersyjny. Doświadczenie wyniesione z innych państw sugeruje, że konsekwencją centralizacji i nacjonalizacji trzeciego sektora będzie duża kontrola nad sektorem społeczeństwa obywatelskiego.

4. Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami w procesie ustawodawczym

Wymiana opinii podczas wizyty unaoczniała, że kryzys natury politycznej narodził się wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz postępowanie wszczęte przez UE przełożyły się na zmianę stosunku wielu organizacji do rządu, Sejmu i administracji publicznej, co - rzecz jasna - nie pozostaje bez wpływu na wzajemną współpracę.

Trybunał Konstytucyjny, jako niezależny i indywidualny organ sądowniczy stojący na straży Konstytucji, stanowi kluczową dla obywateli instytucję i z tego właśnie względu nie należy dopuścić do jej upolitycznienia. Zważywszy na rolę, jaką Trybunał odgrywa w zakresie ochrony podstawowych praw jednostki, nie do pomyślenia jest, jak może dojść do ustanowienia nowych dokumentów przez Sejm bez uprzedniej konsultacji z możliwie największą grupą obywateli i ekspertów, nawet jeżeli władza nie jest do tego zobowiązana prawnie. W odpowiedzi na to, co się stało, niektóre organizacje pozarządowe działające na rzecz demokracji i ochrony praw człowieka monitoruje poziom praworządności w Polsce. Co więcej, w listopadzie doszło do uformowania się dużego ruchu społecznego, który ma na celu ochronę demokracji w Polsce - Komitetu Obrony Demokracji.

Podczas wizyty członkowie delegacji sejmowej nadmienili, że zdumiewająco często projektom ustaw nadaje się tryb szczególny (pilny). Wywiera to znaczną presję na parlamentarzystów i uniemożliwia wszelkie konsultacje czy wysłuchania publiczne. Zdaniem Biura Porad Obywatelskich, w okresie między 16 listopada 2015 roku a 15 lutego 2016 roku, pośpiech był tym, co przede wszystkim charakteryzowało proces ustawodawczy.

Organizacje pozarządowe pracowały w podobnym pośpiechu, opiniując projekty ustawy, przybliżając inicjatywy ustawodawcze obywatelom, lecz - niestety - nie wywarły oczekiwanego wpływu. Posiedzenia jawne zostały zorganizowane w Sejmie w przypadku

Ustawy o mediach, ale już nie w przypadku Ustawy o Policji (Nadzorze) oraz Ustawy o Działaniach Antyterrorystycznych.

W tej sytuacji, NGOsy utworzyły niezależne Obywatelskie Obserwatorium Demokracji, które gromadzi informacje i opinie o zmianach prawnych dotyczących praw i wolności obywatelskich, praworządności i systemu politycznego okiem organizacji społecznych, placówek akademickich oraz samych obywateli. Obserwatorium stanowi wspólną inicjatywę NGOsów, których działalność ogniskuje się na ochronie praw człowieka, przejrzystości i rozliczaniu władz państwowych, a także na zapewnieniu jakości prawnej.

Od 2006 roku Fundacja Batorego prowadzi *Monitoring stanowienia prawa oraz działania na rzecz jego przejrzystości otwartości*. W 2009 roku Fundacja założyła Obywatelskie Forum Legislacji, które zrzesza prawników, ekspertów, naukowców, zarejestrowanych lobbistów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Jedną z konkluzji, do której doszło Forum dzięki monitorowaniu procesu stanowienia prawa w okresie od 16 listopada 2015 roku do 15 lutego 2016 roku, brzmi następująco:

Większość (77%) z 43 ustaw, nad którymi Sejm pracował ostatnio, to były projekty nie rządowe, a poselskie, ale wnoszone przez posłów partii, która utworzyła rząd.¹⁴

Forum odnotowało także, co następuje: W obserwowanym okresie dominującą cechą procesu tworzenia prawa stał się pośpiech. W procedowaniu ustaw często stosuje się tryby szczególne (odrębne i pilne) oraz skraca, czasem ekstremalnie, wszelkie terminy. Większość ustaw tworzona jest bez założeń. Zdecydowanemu ograniczeniu uległy konsultacje publiczne. Dopuszczenie organizacji obywatelskich i innych interesariuszy do uczestniczenia w posiedzeniach komisji i podkomisji parlamentarnych nie jest równoznaczne z przeprowadzeniem konsultacji publicznych. (VI Zjazd Forum)

Poprawki do Ustawy o Policji zostały przyjęte 15 stycznia, Senat zaakceptował je bez uwag z dniem 29 stycznia, a Prezydent podpisał treść ustawy w dniu 3 lutego. Ustawa zakłada, między innymi, uprawnienie służb policyjnych do pozyskiwania informacji o odwiedzonych przez któregośkolwiek obywatela stronach z użyciem internetowej sieci transportu danych, bez nadzoru Sądu lub poinformowania o tym danej osoby.

Treść Ustawy została zakwestionowana przez instytucje państwowe wysokiego szczebla, grupy eksperckie, Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje pozarządowe. Prezydent Andrzej Duda spotkał się z przedstawicielami krytycznie nastawionych NGOsów i zaoferował debatę nad wprowadzeniem “poprawionej” wersji ustawy, która stanowiłaby

¹⁴

http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa [stan na 30.04.2017]

konsensus między rządem i Sejmem a organizacjami pozarządowymi. Od tamtej pory do końca czerwca 2016r. nie pojawiła się żadna informacja czy wola faktycznego podjęcia takich działań.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku dotycząca działań antyterrorystycznych (tzw. Ustawa Antyterrorystyczna), która zmienia treść kilku innych ustaw, nie została poddana konsultacjom społecznym, mimo tego, że podobne żądanie zostało zgłoszone do Sejmu. W Ustawie zawiera się wiele kontrowersyjnych przepisów, które mają wpływ na prawa polskich obywateli i, co więcej, wprowadzają znaczne restrykcje względem obcokrajowców przebywających na terenie Polski.

Jak zauważyły organizacje pozarządowe, “(...) rażący jest brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia zróżnicowanego poziomu ochrony w zależności od narodowości danej osoby.” (Panoptykon 2016)

Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizował konsultacje projektu ustawy z obywatelami, ponadto organizacje pozarządowe także zorganizowały szereg debat z udziałem posłów, dziennikarzy i ekspertów.

Organizacja Panoptykon była inicjatorem apelu do Marszałka Sejmu: “(...) *wnoszącego o uchylene najbardziej niebezpiecznych – przeciwwolnościowych i antyobywatelskich - regulacji [sprzecznych z Konstytucją Europejską Konwencją Praw Człowieka] zawartych w Ustawie Antydyskryminacyjnej.*” Czterdzieści sześć NGOów podpisało treść apelu. Do Prezydenta został wysłany osobny wniosek, w którym organizacje nakłaniały go, by nie podpisywał treści ustawy.

W dniu 6 czerwca, po wizycie Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych, Uniwersytet Warszawski wraz z pięcioma organizacjami pozarządowymi zorganizował publiczne czytanie rządowego projektu Ustawy Antyterrorystycznej. Na spotkanie przybyło 280 osób, organizacji i obywateli. Nie panował żaden klucz, który określałby profil konsultujących projekt obywateli. Zaproszono przedstawicieli Sejmu, pracowników rządowych oraz pracowników Kancelarii Prezydenckiej. Odpis - transkrypcja - ze spotkania został przesłany władzom, które w dniu 10 czerwca zadecydowały o ostatecznym wyglądzie ustawy.

Ten sam model działania został podjęty nad sejmową ustawą o edukacji. Wysłuchanie obywatelskie odbyło się w dniu 9 stycznia 2016 roku, na dwa dni po tym, jak Prezydent złożył podpis na projekcie reformy edukacji. Wysłuchanie zostało zorganizowane przez Uniwersytet Warszawski oraz organizacje pozarządowe, których wiedza ekspercka obejmuje zagadnienia edukacji i szkoleń.

Poprzez te inicjatywy organizatorzy zamierzali przekonać osoby decyzyjne do tego modelu, nakłonić do publicznego dialogu. Pytanie, na które odpowiedź pozostaje poza naszym zasięgiem, brzmi: Jaki jest realny wpływ podobnej samo-konsultacji? Czy pozyskane opinie i sugestie znalazły oddźwięk w finalnej treści ustawy? Standardy partycypacji społecznej nie obligują prawodawcy do tego, by wziął pod uwagę cały zgromadzony materiał, jednak informacja zwrotna wobec określonego zagadnienia stanowi fundament dialogu obywateli z administracją państwową.

III. Polityka antydyskryminacyjna

W dniu 1 stycznia 2011 roku weszła w życie przyjęta 3 grudnia 2010 roku Ustawa o równym traktowaniu, zwana też "Ustawą Antydyskryminacyjną". Od tego dnia polskie władze państwowe decydowały o postaci Narodowego Planu Działania na Rzecz Równego Traktowania, który obejmował swoim zasięgiem rozmaite sektory polityki publicznej, a także politykę antydyskryminacyjną, równego traktowania na rynku pracy, zatrudnienia oraz ubezpieczeń społecznych, równego traktowania systemowego, służbę zdrowia, zapobieganie przemocy (m.in. domowej), równe prawa w dostępie do edukacji, jednakowy dostęp do dóbr i usług. Stowarzyszenie Osób LGBTQ, Pracownia Różnorodności oraz Stowarzyszenie "Miłość Nie Wyklucza" przeprowadziły projekt obserwacji i oceniły efektywność implementacji Krajowego Planu Działania na Rzecz Równego Traktowania pod kątem poszanowania płci, tożsamości płciowej oraz orientacji seksualnej (2013-2016). Spostrzeżono, że - pomimo kilku debat i konferencji poświęconych kwestiom równego traktowania zorganizowanych wraz z NGO-sami - żaden z przygotowanych raportów poruszających te zagadnienia nie został wzięty pod uwagę i nie przyczynił się do poprawy efektywności przy wdrażaniu polityki antydyskryminacyjnej. Dane, dzięki którym organizacje pozarządowe mogły dokonać ewaluacji stanu implementacji Planu pochodzą z ogólnodostępnych materiałów udostępnionych przez organy państwowe (ministerstwa i agencje rządowe), odpowiedzialne za przeprowadzenie Krajowego Planu Działania; a także dzięki aktorom - w szczególności organizacjom - pozarządowym.

W ramach szeregu działań uwzględnionych w Krajowym Planie Działania, organizacje pozarządowe opisane są jako główni partnerzy projektu, lecz dane pozyskane dzięki organom administracji państwowej świadczą o tym, że współpraca ta miała ściśle ograniczony charakter. Wynika to głównie z faktu, że władze nie poczuwają się do obowiązku, by Krajowy Plan Działania wprowadzić.

Spotkanie z Dyrektorem Ministerialnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazuje na to, że liczne NGO-sy otrzymują dofinansowanie na projekty skierowane do różnych grup migrantów w administracyjnych ośrodkach zatrzymań lub w innych miejscach pobytu. Zauważyliśmy, że te NGO-sy stają się interesującym partnerem dla organów administracji

państwowej w sektorze polityki publicznej. Urząd do Spraw Cudzoziemców potwierdził, że mowa nienawiści względem mniejszości (etnicznych, seksualnych itp.) stanowi w Polsce problem. Mimo to, z jego analizy wynika, że mowa nienawiści nie stanowi zjawiska na skalę społeczeństwa: ataki są odosobnionymi incydentami. Zapobieganie i obserwacja przestępstwom motywowanym nienawiścią należą w Polsce do kompetencji Ministerstwa Spraw Zewnętrznych. Oficjalny raport ministerialny pokazuje, że od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku za zachowania umotywowane nienawiścią - w zestawieniu z 698 postępowaniami wszczętymi w roku 2014. Do najczęściej pojawiających się motywacji należą: pochodzenie etniczne i narodowość, religia, promowanie reżimów totalitarnych oraz dyskryminacja na tle rasowym (MSWiA 2016). Zwróciło naszą uwagę, że ten oficjalny dokument nie wyszczególnia żadnej cechy charakterystycznej ofiary, poza płcią (męską lub żeńską). Oznacza to, że wszelkie przestępstwa z nienawiści umotywowane wiekiem, orientacją seksualną lub niepełnosprawnością psychiczną lub fizyczną nie zostały włączone do statystyk.

W sporządzonym niedawno na potrzeby trzeciej edycji Universal Periodic Review raporcie, trzy organizacje pozarządowe - Lambda Warszawa, Stowarzyszenie Pomocy Prawnej i Pracownia Różnorodności (Piotr Godzisz, Mateusz Wąsik 2016) - zaznaczyło, że skala zgłaszanych i rejestrowanych przestępstw z nienawiści jest zaniżona i jest to rezultatem niskiego wskaźnika zaufania do służb policyjnych oraz ich ograniczonym poziomem kompetencji w zakresie rozpoznawania wspomnianych przestępstw. Jedyne przypadki, gdy władzom zgłaszane są podobne incydenty, dotyczą stygmatyzacji na tle rasowym, warto jednak nadmienić, że nie dysponujemy ścisłymi danymi o atakach na osoby, które zostały *uznane* za uchodźców.

Różne ministerstwa wspierają niektóre kampanie prowadzone przez organizacje pozarządowe - przykładem na to jest polska kampania "Stop Mowie Nienawiści" kierowana przez Koalicję przeciwko mowie nienawiści. Jest ona częścią większej kampanii „Bez nienawiści” zainicjowaną przez Radę Europy. Pomimo tego, iż w Polsce kampania wspierana jest przez Ministerstwo Edukacji i Stołeczne Miasto Warszawa, jednak podobnego osiągnięcia nie można zidentyfikować jako części całościowej strategii o charakterze strukturalnym, przez co przeciwdziałanie dyskryminacji staje się elementem działań politycznych każdego z ministerstw po trochu.

Polskie społeczeństwo się zmienia i potrzebuje czegoś ponad działania sporadyczne i o ograniczonej skali, nakierowane na przeciwdziałanie rasizmowi i ksenofobii. Przestępstwa z nienawiści względem osób z niepełnosprawnością oraz osób LGBTIQ muszą być traktowane z należytą im powagą przez organy władzy. Co więcej, istnieje potrzeba polityki antydyskryminacyjnej, która uwzględniłaby wszystkie inne grupy

narażone na dyskryminację, w tym osoby wykluczone społecznie z uwagi na skrajne ubóstwo lub chorobę psychiczną.

Ponadto, nacjonalistyczna retoryka rozpowszechniona w dyskursie politycznej oraz mediach państwowych i prorządowych, charakteryzuje się wieloma aspektami dyskryminacji. W jaki sposób NGOsy mogą chronić społeczeństwo, jeżeli same ulegają dyskryminacji? O ile w przeszłości NGOsy, których działalność dotyczyła kwestii tożsamości płciowej, współpracowały ze szkołami i innymi jednostkami publicznymi, o tyle w dniu dzisiejszym są uznane za organizacje o określonym profilu politycznym, antypatriotyczne, propagatorów “ideologii Zachodu”. Biorąc to pod uwagę, czy powinniśmy oskarżać je o nielojalność względem państwa lub traktować jak agenta na usługach obcych rządów? Organizacje pozarządowe broniące mniejszości seksualnych i praw człowieka są celem ataków, agresji słownej i zniesławień przez media głównego nurtu i dyskurs publiczny.

Okazuje się też, że panuje przeświadczenie, jakoby zagadnienie praw człowieka nie stanowiło głównego obszaru zainteresowań dla - między innymi - organizacji pozarządowych. Poddając analizie obszary zainteresowań, które zgłaszały NGOsy przy rejestracji, Ministerstwo Rodziny doszło do wniosku, że jedynie niewielki procent organizacji pozarządowych działa na rzecz praw człowieka. Przesłanką dla tego wniosku zdaje się być kryterium, które nie bierze pod uwagę Niepodzielności Praw Człowieka i - co za tym idzie - nie decyduje o tym, że NGOsy, które przy rejestracji deklarują inne obszary zainteresowań, nie podejmują tematyki praw człowieka.

IV. Wnioski i rekomendacje

Ten raport jest publikowany w kilka miesięcy po wizycie delegacji, z tego też względu prezentowane w nim informacje wymagają aktualizacji.

Postępuje podważanie wizerunku “określonych” organizacji pozarządowych w oczach opinii publicznej. Tym razem na celowniku są nie tylko organizacje działające na rzecz LGBTIQ i praw człowieka, ale i te, które zajmują się kwestiami demokratyzacji trzeciego sektora. Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła oficjalną skargę przeciwko prezentowanym w telewizji publicznej informacjom, emitowanym na głównych kanałach informacyjnych. Sto dwadzieścia trzy osoby złożyły podpis pod listem protestacyjnym przeciwko działaniom oczerniającym organizacje pozarządowe prowadzonym przez prorządowe media publiczne.

Organizacje pozarządowe podtrzymują swoją skargę na stan, w którym zasady dialogu i partnerstwa nie są respektowane, a dotacje ze środków publicznych przyznawane

z pogwałceniem stosownych procedur oraz standardów przejrzystości i otwartości w dystrybucji funduszy publicznych.

Brak konsultacji projektów ustaw i programów współpracy z organizacjami pozarządowymi lub zastępowanie ich konsultacjami fasadowymi; likwidacja społecznych ciał konsultacyjnych i ciał dialogu przy ministerstwach; nieogłaszanie lub odwoływanie konkursów dotacyjnych; zmiany priorytetów, zasad konkursowych i komisji grantowych w trakcie ich trwania; zmiany decyzji komisji konkursowych i list rankingowych; przydzielanie dotacji organizacjom nie spełniającym kryteriów formalnych – to zjawiska, które stają dziś codziennością.

Fragment ten pochodzi z Listu Otwartego z dnia 9 listopada 2016 roku, podpisanego przez trzynaście osób, które zrezygnowały z miejsca z Komisjach Ekspertkich zorganizowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.

To dowodzi, że środowisko, w którym przyszło funkcjonować NGOsom, podlega presjom politycznym i jest skrajnie spolaryzowane. Upolitycznienie organizacji pozarządowych i polaryzowanie społeczeństwa to zjawiska zagrażające demokracji. NGOsy są narażone na niebezpieczeństwa, które prowadzą do naruszenia ich podstawowych praw i wolności.

Pomimo, że - zdaniem organizacji pozarządowych - poprzedni rząd w niewystarczającym stopniu przyczynił się do wzrostu przychodu domowego rodzin z dziećmi, nie oznacza to, że żadne działania nie zostały przeprowadzone, szczególnie na szczeblu lokalnym. Nowy rząd podjął się przedsięwzięć o ogromnej skali, jak choćby program 500+, który spotkał się ze znaczną aprobatą ze strony społeczeństwa z uwagi na to, jak wpłynął na codzienne funkcjonowanie wielu rodzin. Niemniej, litera prawa musi stać ponad politycznymi podziałami i różnicami.

Zważywszy na sytuację, którą opisaliśmy w raporcie, rekomendujemy organom władzy, by:

1. Bezzwłocznie zaprzestały kampanii, które podważają wiarygodność i prawomocność organizacji pozarządowych;
2. Nie prowadziły działań, które prowadzą do centralizacji współpracy między NGOsam i władzami;
3. Monitorowały poziom pogwałcenia praw do uczestnictwa i wolności zgromadzeń w Polsce;
4. Respektowały podstawy demokracji, pozwalając organizacjom pozarządowym na rozwój w sprzyjającym temu środowisku;

5. Zaprzestały działań, które uniemożliwiają organizacjom pozarządowym dostęp do środków publicznych (państwowych bądź unijnych), a także zagwarantowały przejrzystość procedur ich pozyskiwania, które byłyby jednakowe dla wszystkich NGOów;
6. Zredukowały procedury biurokratyczne towarzyszące pozyskiwaniu środków unijnych, które nadzoruje administracja państwowa;
7. Nie zaniżały liczby organizacji pozarządowych, które działają na rzecz praw człowieka, brały pod uwagę ich niepodzielność i zapewniły obrońcom praw człowieka stosowne i przyjazne ramy prawne i instytucjonalne, które gwarantowałyby - między innymi - przejrzyste procedury pozyskiwania środków oraz dostęp do mediów publicznych;
8. Otwarcie odnosiły się do prób dyskryminacji organizacji pozarządowych;
9. Uważnie monitorować wszelkie ataki i zagrożenia, z którymi spotykają się obrońcy praw człowieka.

Organizacjom pozarządowym rekomendujemy, by:

1. Utworzyły platformę, na której gromadzono by dowody działań i decyzji podejmowanych przez administrację państwową w odniesieniu do NGOów (o przyznaniu bądź odmowie przyznania grantu, konsultacji bądź odmowie konsultacji, itp.);
2. Uważnie monitorowały wszelkie ataki i zagrożenia, z którymi spotykają się obrońcy praw człowieka;
3. Wypracowały atmosferę wzajemnego szacunku i miejsce na dialog między organizacjami pozarządowymi, poprzez promowanie debaty o docelowej wizji demokracji w warunkach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Organizacjom pozarządowym o charakterze międzynarodowym, które wchodzi w skład Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy, rekomendujemy, by:

1. Wspierały akcje zbiorowe, które mają na celu zagwarantowanie wolności zgromadzeń i respektowanie postanowień Komisji Weneckiej/ODHIR w zakresie wolności zgromadzeń;
2. Wspierały działania, które mają na celu ograniczenie wpływu partii politycznych i organom władzy publicznej, które decydują o podziale środków, na organizacje pozarządowe;
3. Czyniły dostęp do informacji na szczeblu międzynarodowym przystępnym i prostszym, a także doceniały konstruktywne działania i inicjatywy obywatelskie.

Źródła

ECRI ((2015)20). ECRI REPORT ON POLAND (fifth monitoring cycle) Adopted on 20 March 2015. Published on 9 June 2015.

<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-CbC-V-2015-20-ENG.pdf>

Rządowa Rada Ludnościowa (2015). Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2014-2015. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.

Jawor / Klon Association (2016). Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015.

RAPORT Z BADAŃ. © Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu (2010). Instytucja wysłuchania publicznego. Opracowania tematyczne OT-590, Warszawa.

MSWiA (2016). Analiza przestępczości z nienawiści. Warszawa
http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/analiza_mswia_policja.pdf

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, SMG/KRC Poland Media S.A. „Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych”, zlecony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Warszawa 2011.

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej polskiej, uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. wg stanu prawnego po zmianie z dnia 7 lipca 2016 r.

Rytel Warzocha A., Uziębło P., Herrmann M. (2012). Obywatele decydują. Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich. INSPRO, Łódź,

Wąsik M, Godzisz P. (2016). Hate Crime in Poland 2012 - 2016. Raport opublikowany przez Stowarzyszenie Lambda Warszawa. www.lambdawarszawa.org.