

Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Memorandum zostało przygotowane na podstawie dyskusji przeprowadzonych w czasie Kongresu Praw Obywatelskich, który odbył się w dniach 25-27 marca 2010 roku w Warszawie. W Kongresie uczestniczyli przedstawiciele różnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego – stowarzyszeń, fundacji, związków zawodowych, pracodawców, samorządów gospodarczych, inicjatyw nieformalnych, a także zainteresowani obywatele. Celem Kongresu było zdiagnozowanie sytuacji w kwestii przestrzegania praw obywatelskich w Polsce.

*Memorandum zawiera postulaty, które, według jego sygnatariuszy, muszą być spełnione, aby obywatele i ich organizacje stali się ważnym czynnikiem rozwoju naszego kraju. Sektor pozarządowy dwukrotnie już zabierał głos w tej kwestii, przygotowując dwa dokumenty, tj. **Memorandum w sprawie kompleksowego uregulowania prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych i wolontariatu w Polsce** z 1998 roku i **Strategii Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**, przyjętej w 2005 roku na V Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych. Wiele udało się dokonać, ale wiele jest jeszcze do zrobienia. Nie da się tego zrobić bez świadomych obywateli, aktywnych wspólnot lokalnych i niezależnych organizacji. Memorandum jest więc mapą drogową zadań, które trzeba podjąć, przedyskutować i wdrożyć w najbliższym czasie.*

Diagnoza

„Nowoczesna demokracja to nie tylko partie polityczne i wspólnoty lokalne. To także dobrowolne zrzeszenia. Dzięki nim możliwe jest artykułowanie zbiorowych interesów, zaspokajanie wspólnych potrzeb, ale także – coraz częściej – zastępowanie państwa w rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych. (...) Ten ogromny potencjał aktywności obywatelskiej czeka na harmonijne wkomponowanie w system społeczny. Obecnie nie można już ograniczyć się do zniesienia państwowej reglamentacji i zagwarantowania wolności zrzeszania się. Trzeba w nowy sposób ułożyć relacje między państwem i organizacjami pozarządowymi. Wymaga to kom-

pleksowej reformy prawa i praktyki funkcjonowania aparatu państwowego. Obok dokonywanych właśnie czterech wielkich reform Polsce potrzebna jest piąta reforma: ustanowienie stabilnych relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim – reforma uspołecznienia państwa”. [Memorandum 1998]

„Społeczeństwo obywatelskie nie jest tylko siecią instytucji czy organizacji. (...) Jest to także przestrzeń debaty (...). Możliwość tworzenia i prezentowania odrębnych punktów widzenia, poszukiwania kompromisów, ale także współistnienia różnych opinii w oparciu o zasadę tolerancji, powinna być uzupełniona o taką organizację wspólnoty (w szczególności samorządu), by o losach wspólnoty i zbiorowo realizowanych przez nią celach debatować mogli ci, których sprawy te dotyczą. (...) Silne społeczeństwo obywatelskie potrzebuje sprawnego państwa, a sprawne państwo nie może się obyć bez silnego społeczeństwa obywatelskiego”. [Strategia 2005]

Prawa i wolności obywatelskie (polityczne) są podstawowym narzędziem, które umożliwia obywatelom uczestniczenie w życiu publicznym. To m.in. dzięki posiadaniu czynnego i biernego prawa wyborczego, wolności zrzeszania się, prawa do skarg i petycji, manifestacji, informacji publicznej, a także wielu innych zapisanych w Konstytucji, powinni oni móc skutecznie angażować się w debatę publiczną, kontrolować działalność władz, współuczestniczyć w procesie podejmowania dotyczących ich decyzji. W obecnej praktyce politycznej i społecznej rola obywateli jest ograniczana, a wiele praw ma charakter fasadowy. Podjęcie działań na rzecz przywrócenia pełni realnych praw obywatelskich społeczeństwu jest wyzwaniem, które stoi nie tylko przed tym społeczeństwem, ale także przed państwem i mediami.

Podstawy współdziałania

U podstaw III Rzeczypospolitej stoi idea paktów społecznych pomiędzy władzą a społeczeństwem. Taką formę – niezależnie od dzisiejszej oceny ich skuteczności – przyjęły Porozumienia Sierpniowe z 1980 roku i Porozumienia Okrągłego Stołu z 1989 roku. Ich źródła sięgają jednak wielkich tradycji Rzeczypospolitej Obojga Narodów i samoorganizacji społecznej czasu niewoli. Współcześnie stosowana w wielu krajach formuła paktów (compact) może być skuteczną metodą połączenia polskich tradycji ze światowymi trendami w zakresie stosowania dobrego rządzenia.

Punktem wyjścia do rozmów (nowego paktu społecznego) powinny być następujące zasady:

- państwo uznaje zaangażowanie obywateli w życie publiczne jako wartość samą w sobie (zasada demokracji);
- państwo uznaje prawo obywateli do wypowiedania się we wszystkich najważniejszych sprawach, a przede wszystkim w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, oraz przyjmuje na siebie obowiązek informowania o planowanych i podejmowanych działaniach oraz włączania obywateli w proces rządzenia (zasada szerokich konsultacji społecznych);

- państwo uznaje prawo instytucji społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacji pozarządowych) do współdefiniowania zadań publicznych oraz uczestnictwa w wypracowywaniu rozwiązań (zasada dialogu obywatelskiego);
- państwo, nie wyrzekając się odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych, uznaje wagę mechanizmów przekazywania organizacjom społecznym zadań, które z powodzeniem mogą być wykorzystywane przez samoorganizujące się społeczeństwo (zasada pomocniczości);
- państwo uznaje wagę przemian i znaczenie tworzącego się społeczeństwa informacyjnego, które – z punktu widzenia praw obywatelskich – rozszerza możliwości działania, ale też stwarza nowe zagrożenia.

Postulaty

1. Demokracja

Zapisana w Konstytucji władza zwierzchnia Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter czysto formalny. Demokracja – zarówno ta przedstawicielska, jak i bezpośrednia – obecnie w dużej mierze jest kwestią przestrzegania procedur, a nie rzeczywistego udziału. Demokracja, by została urzeczywistniona i zalegitymizowana przez obywateli, musi zostać wcielona w ludzkie relacje, codzienne praktyki i powszechne przekonania, musi przełożyć się na jakość więzi międzyludzkich i jakość wspólnych działań. Wymaga to zarówno zrozumienia ze strony władzy, że trzeba stworzyć odpowiednie warunki do takiego zaangażowania, jak też samoorganizacji i inicjatywy ze strony samych obywateli.

- Konieczne jest przeprowadzenie prawdziwej debaty publicznej na temat ordynacji wyborczej we wszystkich typach wyborów oraz sposobów głosowania pozwalających obywatelom na pełny udział w akcie wyborczym, a także kontrolę działalności wybranych reprezentantów oraz partii politycznych.
- Konieczne jest wzmocnienie instytucji demokracji bezpośredniej: referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej tak, aby obywatele uzyskali rzeczywisty wpływ na podejmowanie decyzji i kształt stanowionego prawa.

2. Państwo prawne

Konstytucyjny zapis, że państwo jest „demokratycznym państwem prawnym”, odnosi się w głównej mierze do obowiązku państwa do przestrzegania prawa. W praktyce wiele jest dowodów na uchylanie się przez państwo i administrację od przestrzegania prawa. Kosztów kar za niewypełnienie obowiązków nie ponoszą osoby naruszające przepisy lub nienależycie wykonujące swoje urzędnicze obowiązki, ale budżet państwa. Z drugiej strony – nadmierna regulacja i niejasność wielu przepisów powodują lekceważący stosunek do prawa nie tylko ze strony obywateli, ale także administracji publicznej i rządzących. Przestrzeganie prawa powinno być podstawą współpracy pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim, ale musi to być prawo zrozumiałe, niepoddające się dowolnej interpretacji.

- Konieczne jest zapewnienie odpowiedzialności osobistej osób łamiących prawo w ramach pełnionych przez nie obowiązków – w strukturach rządowych, samorządowych i publicznych.
- Konieczne jest zapewnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej wójtów, burmistrzów, prezydentów miast poprzez przekazanie orzekania w sprawach dyscyplinarnych niezależnym i niezawisłym organom dyscyplinarnym.
- Konieczne jest wzmocnienie prawnych możliwości dostępu do informacji publicznej oraz informacji o środowisku i zabezpieczenie respektowania tego prawa, dającego możliwość sprawowania społecznej kontroli, zabierania głosu w sprawach publicznych i podejmowania świadomych decyzji.
- Konieczne jest wprowadzenie realnych gwarancji realizacji praw podstawowych obywateli, w tym prawa do bezpłatnej pomocy prawnej dla potrzebujących czy prawa do prywatności.
- Konieczne jest zagwarantowanie obywatelom realnego dostępu do informacji o danych gromadzonych przez instytucje na temat obywateli – obecne procedury nie zapewniają bezpieczeństwa tych danych.
- W procesie stanowienia prawa i kształtowania długofalowych strategii regulacyjnych konieczna jest głębsza refleksja nad waznieniem wartości takich, jak wolność i bezpieczeństwo, oraz zachowanie proporcjonalności w ograniczeniu fundamentalnych praw i wolności jednostki ze względu na interes publiczny.
- Niezbędne jest ułatwienie organizacjom dostępu do sądu w związku z realizacją ich działań statutowych poprzez zwolnienie tych organizacji z opłat sądowych lub ustalenie opłat na poziomie stawek minimalnych.
- Konieczna jest zmiana praktyki związanej z uczestnictwem organizacji działających na rzecz dobra wspólnego w postępowaniach administracyjnych dotyczących realizacji przedsięwzięć mogących mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne oraz w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gmin i województw. Konieczny jest całościowy przegląd systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów regulujących działalność społeczną, pod kątem ich celowości, a także faktycznych możliwości przestrzegania. Wiele z obowiązujących przepisów (np. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o fundacjach i Prawo o stowarzyszeniach, ustawa o rachunkowości, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) nakładają na te społecznie działające instytucje obowiązki, które nie są możliwe do spełnienia lub są nieracjonalne.

3. Konsultacje społeczne

Zmiany wymaga kultura wzajemnych relacji między władzami publicznymi i obywatelami, w tym wcielanie w życie rzeczywistych zasad konsultacji społecznych. Obecne konsultacje mają często czysto formalny charakter i wykonywane są z uwagi na wymogi formalne, a nie ich rzeczywiste znaczenie dla procesu podejmowania decyzji. Należy także promować bardziej partycypacyjne metody rządzenia.

- Konieczne jest włączenie obywateli do debaty publicznej nad wszystkimi ważniejszymi dotyczącymi ich kwestiami poprzez szeroko rozumiane techniki deliberatywne.
- Konieczne jest stworzenie możliwości udziału obywateli i ich organizacji w szerokich konsultacjach społecznych, dostępnych dla wszystkich i przeprowadzonych w zgodzie z zasadami konsultacji, z rzeczywistą intencją uzyskania informacji zwrotnej od zainteresowanych środowisk, a także odniesieniem się do zgłoszonych uwag.
- Konieczne jest poszerzenie możliwości udziału obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa poprzez poszerzenie możliwości wysłuchania publicznego obywateli i ich organizacji w procesie legislacyjnym.

4. Dialog obywatelski

Organizacje pozarządowe i inne instytucje społeczne tworząc instytucjonalny szkielet społeczeństwa obywatelskiego są jedną z metod agregowania poglądów, uzgadniania stanowisk, instytucjonalnego uczestniczenia w debacie publicznej. Włączanie zinstytucjonalizowanych interesów w proces podejmowania decyzji jest metodą działania zapewniającą społeczny konsens.

- Konieczne jest budowanie rzeczywistych instytucji dialogu społecznego, który powinien obejmować coraz więcej obszarów życia społecznego i przekształcać się w szeroki dialog obywatelski – wykraczający poza tradycyjnych partnerów, takich jak związki zawodowe oraz środowisko pracodawców.
- Konieczne jest zapewnienie istnienia silnych, niezależnych od polityki i biznesu mediów publicznych. Powinny one tworzyć płaszczyznę wymiany idei, poszukiwania prawdy i promocji działań, których celem jest dobro wspólne. Nie będzie to możliwe bez sprawnej, niezależnej kontroli społecznej.
- Konieczne jest przyjęcie stosowanej w wielu krajach formuły paktów społecznych, co może być skuteczną metodą połączenia polskich tradycji ze światowymi trendami w zakresie stosowania dobrego rządzenia. Poważnej refleksji wymaga także rozważenie powołania rady społeczno-ekonomicznej, mogącej stać się instytucjonalnym wyrazem dążeń do zapewnienia porozumienia społecznego.

5. Pomocniczość

Jednym z ważnych elementów pomocniczości jest wzmocnienie systemu przekazywania przez państwo organizacjom pozarządowym zadań publicznych. Podstawową wadą istniejącego systemu jest to, iż częstokroć na realizowanie zadań państwa (samorządu) wymaga się wkładu własnego, zaś zdobywanie pieniędzy na rynku (ekonomia społeczna) traktuje się często jak działania wstydlive. Sytuację w niewielkim jedynie stopniu poprawia znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dla rozwiązania problemu niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przez ustawodawcę kilku kwestii.

- Konieczne jest jednoznaczne zapisanie woli ustawodawcy, by pożądanym partnerem administracji publicznej w rozwiązywanie problemów społecznych były powstałe w tym celu organizacje pozarządowe. Powinien zostać stworzony mechanizm, który zapewni względne pierwszeństwo organizacji pozarządowych w wykonywaniu usług społecznych, jeśli ich oferta jest lepsza od oferty instytucji publicznych, tak w odniesieniu do standardu usług, jak i ich kosztu.
- Konieczne jest precyzyjnie odróżnienie sytuacji zlecenia przez instytucję publiczną mierzalnego zadania do wykonania przez instytucję spoza sektora finansów publicznych (zamówienie, kontrakt, powierzanie zadań) od sytuacji wspierania przez administrację publiczną zadań formułowanych przez same organizacje obywatelskie (grant, dotacja). Władze publiczne nie mogą uchylać się od wspierania „działań obywatelskich”.
- Konieczne jest, aby ustawodawca zagwarantował pełną jawność procedur ubiegania się o środki publiczne i zapewnił realną konkurencję przy wykonywaniu tych zadań przez jednostki administracji publicznej i organizacje pozarządowe. Konsekwencją przyjęcia tych zasad powinno być równoprawne traktowanie, w tym finansowanie, organizacji pozarządowych, jeśli świadczą one takie same usługi, jak administracja państwowa.

6. Społeczeństwo informacyjne

E-government (wykorzystanie nowych technologii do sprawnego zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej) we współczesnym świecie jest mechanizmem kluczowym. Dzięki niemu zwiększa się przejrzystość działań administracji, poszerza i demokratyzuje się dostęp do informacji publicznej oraz tworzy się szansa na interaktywność relacji między administracją a obywatelami.

- Konieczne jest w coraz większym stopniu wykorzystywanie internetu do dialogu ze społeczeństwem, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości prowadzenia konsultacji społecznych, które daje internet.
- Konieczne jest także wykorzystanie internetu do udostępnienia obywatelom maksymalnie szerokiej i przejrzystej informacji publicznej, informacji o środowisku, a także bezpłatnego dostępu do baz danych administracyjnych (wtedy, kiedy nie naruszają prywatności osób) i statystyki publicznej.
- Konieczne jest zapewnienie zasady tzw. neutralności technologicznej państwa, która oznacza brak bezpośrednich lub pośrednich preferencji dla określonej opcji technologicznej, oraz zagwarantowanie przestrzegania praw podstawowych w przestrzeni internetu.
- Konieczne jest zagwarantowanie szerokiego prawa do wykorzystywania tworzonych przez sektor publiczny informacji przez instytucje i osoby prywatne. W szczególności materiały edukacyjne i naukowe tworzone z funduszy publicznych powinny być publikowane i dostępne w sposób otwarty, z prawem do dalszego wykorzystania.

Jako autorzy i sygnatariusze niniejszego Memorandum mamy świadomość, że wiele z proponowanych rozwiązań wymaga refleksji i debaty. Sądzymy jednak, że są one zgodne z duchem zmian i odpowiedzią na coraz słabszą aktywność publiczną obywateli, spadek kapitału społecznego i zmniejszenie dynamiki rozwoju sektora organizacji pozarządowych. Uważamy, że obywatele powinni odzyskać wpływ na sposób stanowienia prawa, ustalania polityk publicznych, podejmowanie dotyczących ich decyzji poprzez rzeczywisty udział w debacie publicznej, przejrzysty system konsultacji społecznych i możliwość uczestniczenia w zinstytucjonalizowanym dialogu społecznym (w tym obywatelskim). Punktem wyjścia powinno być rzeczywiste przestrzeganie zasad zawartych w konstytucyjnych zapisach, wzbogacenie o wyzwania związane z rozwojem nowoczesnych technik i technologii.

Państwo i obywatele potrzebują siebie nawzajem. Nie da się sprostać współczesnym wyzwaniom bez autentycznego zaangażowania obywateli. Jeżeli jednak obywatele nie będą dysponować odpowiednimi prawami, trudno będzie od nich oczekiwać współodpowiedzialności. Czas, aby Państwo zaczęło wierzyć swoim obywatelom. Dało im szanse wykorzystania ich kompetencji, energii, skłonności do współodpowiedzialności. Tylko takie podejście daje szansę na sukces. W tym celu niezbędne jest zagwarantowanie skuteczności prawa obywateli do wypowiedzania się w najważniejszych sprawach oraz prawa instytucji społeczeństwa obywatelskiego do współdefiniowania zadań publicznych i uczestnictwa w wypracowywaniu rozwiązań. Ze strony rządzących oznacza to przyjęcie na siebie rzeczywistego obowiązku informowania o planowanych i podejmowanych działaniach, stworzenia skutecznych mechanizmów przekazywania organizacjom społecznym zadań, które mogą wykonać efektywniej, wspierania – także finansowego – rozwoju instytucji obywatelskich, co może prowadzić do obniżenia kosztów i łagodzenia napięć społecznych. Te wszystkie cele można osiągnąć tylko przy współudziale obywateli.

Lista podpisujących jest otwarta i wszyscy, którzy uważają, że warto wesprzeć Memorandum mogą podpisać się na stronie kongres.ofop.eu. poniżej osoby, które współtworzyły Kongres Praw Obywatelskich i Memorandum.

Katarzyna Batko-Tołuć – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; **Filip Czernicki** – Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych; **Piotr Drygała** - Stowarzyszenie Zielone Zagłębie; **Piotr Frączak** – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych; **Jarosław Lipszyc** – Fundacji Nowoczesna Polska, Koalicja Otwartej Edukacji; **Marzena Mendza-Drozd** – Stowarzyszenie Dialog Społeczny; **Bartek Michałowski** – Stowarzyszenie Normalne Państwo; **Katarzyna Sadło** – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; **Maciej Strzembosz** – Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych; **Małgorzata Szumańska** – Fundacja Panoptykon; **Katarzyna Szymielewicz** – Fundacja Panoptykon; **Piotr Rymarowicz** – Towarzystwo narzecz Ziemi; **Agata Wiśniewska** – Grupa Robocza ds Społeczeństwa Obywatelskiego; **Kuba Wygnański** – Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych

UWAGA! Wszystkie materiały powstające w ramach „Tez do dyskusji” są efektem społecznego zaangażowania autorów. Nie są robione na niczyje zlecenie, odzwierciedlają poglądy autorów, którzy nie otrzymują żadnych honorariów.



Ogólnopolska
Federacja
Organizacji
Pozarządowych

Tezy do dyskusji

1. Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego czy usługi społeczne użyteczności publicznej?*, listopad 2007
2. Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?*, kwiecień 2008
3. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, *Program współpracy w Warszawie – obszary dyskusji.*, czerwiec 2008
4. Katarzyna Kiełbiowska, *Księgowość w organizacjach pozarządowych*, sierpień 2008
5. Piotr Frączak, Ewa Kulik-Bielińska, *Instytucja fundacji w Polsce*, wrzesień 2008
6. Katarzyna Sadło, *Ustawa medialna – czas na kontrolę społeczną*, listopad 2008
7. Katarzyna Batko-Tołuć, *Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach pozarządowych*, listopad 2008
8. Krzysztof Izdebski, *Etyczne standardy działań strażniczych*, marzec 2009
9. Anna Mazgal, *Lobbying a organizacje obywatelskie*, sierpień 2009
10. Piotr Frączak, *Dialog obywatelski jako forma współrzędzenia*, grudzień 2009

