



Czy i jak prawnicze think tanki dostarczają wiedzy rządzącym w Europie Środkowej i Wschodniej

WNIOSKI, REKOMENDACJE, DOBRE PRAKTYKI

Dobre zarządzanie publiczne wymaga, aby podejmowane decyzje były przemyślane i oparte na dowodach. Prawnicze think-tanki powinny odgrywać istotną rolę przy stanowieniu prawa, kształtowaniu polityk publicznych i w debacie publicznej. Doświadczenia z sześciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej pokazują, że – pomimo różnic pomiędzy poszczególnymi krajami – wyzwania dotyczące relacji think-tanków z rządami są podobne. W analizie przedstawiamy ustalenia, rekomendacje oraz dobre praktyki wypracowane wspólnie przez think-tanki prawnicze współpracujące w ramach projektu. Rekomendacje powinny być rozumiane z uwzględnieniem specyficznej sytuacji każdego z państw regionu (np. rządy „nieoliberalnych demokracji” mają skłonność do ignorowania lub atakowania liberalnych think-tanków).

Tło

Prawnicze think-tanki mogą odgrywać ważną rolę w dostarczaniu wiedzy dla rządzących (jako „rządzących” lub „rządy” w niniejszym dokumencie rozumiemy: władzę wykonawczą i prawodawczą na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym). Zakres i metody współpracy rządzących z think-tankami zależą od woli polityków. To oni decydują, skąd czerpią wiedzę i na czym opierają plany i działania.

Opracowanie obejmuje doświadczenia i opinie think-tanków z sześciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które identyfikują się z wartościami liberalno-demokratycznymi. Te kraje różnią się w zależności od politycznej opcji u władzy oraz od kultury politycznej. W konsekwencji warunki funkcjonowania think-tanków są inne. Warto przy tym zauważyć, że w ostatnich latach nastąpiły istotne zmiany polityczne w niektórych krajach i relacje think-tanków z rządzącymi również podlegają ewolucji. Na przykład, po wydarzeniach na Majdanie w 2014 roku system polityczny i prawny na Ukrainie podlega istotnym przekształceniom, a rządzący czerpią z wiedzy think-tanków. Również w Czechach, Mołdawii i na Słowacji liberalne think-tanki są zaangażowane w planowanie i realizowanie polityk publicznych. Do niedawna tak było także w przypadku Węgier i Polski. Przykłady takich działań przedstawiamy w części „Dobre praktyki” poniżej, są one bliżej omówione w raportach krajowych oraz w raporcie porównawczym (dostępny on-line na stronie inpris.pl).

Rządy sprawujące obecnie władzę na Węgrzech i w Polsce kwestionują liberalny model demokracji (podobne tendencje zaczynają pojawiać się w Mołdawii i na Sło-

wacji). W efekcie, nie tylko niektóre think-tanki przestają być dla rządzących źródłem wiedzy, ale – co ważniejsze – zdarza się także, że sama idea współpracy z niezależnymi organizacjami budzi wątpliwości lub wręcz nie mieści się w polityce rządu. Problemem jest nie tylko sceptyczne podejście do ekspertów, ale niekiedy wręcz przedstawianie organizacji i ich personelu jako wrogów publicznych. Rządzący twierdzą, że posiadają demokratyczny mandat pozwalający im nie tylko na merytoryczne reformy, ale także na zmianę ogólnego modelu udziału społeczeństwa obywatelskiego w rządzeniu krajem.

To stawia liberalne think-tanki przed poważnymi wyzwaniami. Wartości, które leżą u podstaw ich działalności, jak: demokracja, równość, praworządność, poszanowanie praw człowieka, są kwestionowane, a organizacje i osoby z nimi związane – atakowane (np. w kontrolowanych przez rząd mediach). Czy to powinno wpływać na działalność think-tanków? Czy instytucje analityczne powinny wypowiadać się i działać w celu ochrony wartości liberalno-demokratycznych, czy raczej ograniczać działalność do zbierania danych i przygotowywania analiz? W jaki sposób wpływa na wiarygodność think-tanków jako obiektywnych źródeł wiedzy sytuacja, gdy think-tanki podejmują działania jako organizacje strażnicze (watchdogi), gdy angażują się w rzecznictwo, strategiczne procesy sądowe, protesty i inne polityczne działania? Niektórzy eksperci, ku własnemu zaskoczeniu, odkryli, że ich rola zmienia się, za sprawą ich własnych decyzji, z analityków na „bojowników o wolność”. Niezależnie od wyzwań, które działalność strażnicza think-tanków może stawiać w zakresie ich misji badawczej i eksperckiej, w niektórych organizacjach uznano, że takie połączenie ról jest nie do uniknięcia. I rzeczywiście, prawnicze think-tanki podejmują obecnie wiele działań uzupełniających ich pracę analityczną. Wynika to wyraźnie z opisu dobrych praktyk zawartych w niniejszym opracowaniu. Choć udało nam się wspólnie, w gronie przedstawicieli 6 krajów, wypracować zbiór ustaleń oraz rekomendacji, ich interpretacja i zastosowanie zależą od sytuacji w danym państwie.

Think-tanki prawnicze (TTP) definiujemy na dwa sposoby: (1) albo poprzez obszar zainteresowania – tj. kwestie prawne takie jak: legislacja, wymiar sprawiedliwości itd., (2) albo poprzez stosowaną metodę wpływania na rozwiązywanie problemów publicznych lub społecznych – tzn. przy użyciu narzędzi prawnych.

Ustalenia

- Można wskazać przykłady z krajów Europy Środkowo-Wschodniej pokazujące cenny wkład prawniczych think-tanków w debatę publiczną, tworzenie polityk publicznych oraz stanowienie prawa. Think-tanki wnoszą interdyscyplinarną wiedzę oraz opinie, które wzbogacają publiczną debatę i zwiększają udział obywateli w rządzeniu.
- Udział think-tanków w debacie publicznej wymaga otwartości oraz merytorycznego przygotowania zarówno think-tanków, jak i rządów. TTP powinny dbać o jakość analiz i rekomendacji, a rządzący powinni uwzględniać nie tylko własne analizy, ale także zewnętrzne badania i ekspertyzy.
- W relacjach między think-tankami a rządami w poszczególnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej są istotne różnice. Można znaleźć przykłady współpracy (por. przykłady dobrych praktyk poniżej), jak i systemowego konfliktu.
- Czasem rządy nie są zainteresowane korzystaniem z potencjału think-tanków.
- Niekiedy proponuje się zmiany w prawie na podstawie intuicji lub cząstkowych informacji i danych. Proces legislacyjny jest „ekspresowy” i odbywa się bez konsultacji publicznych. Niezależne analizy i opinie formułowane przez think-tanki prawnicze mogą być wówczas przeszkodą dla pośpiesznych zmian w prawie i stąd często są źle widziane przez rządzących.
- W niektórych krajach rządzący, wspierani przez sojuszników, np. media, prowadzą polityczne kampanie przeciwko organizacjom obywatelskim, w tym think-tankom i ich personelowi.
- W Europie Środkowo-Wschodniej nie wypracowano wspólnego modelu udziału think-tanków prawniczych w debacie publicznej.
- Istnieją liczne przykłady think-tanków prawniczych, które – obok przygotowywania analiz i rekomendacji – prowadzą również inną działalność, w tym: rzecznictwo, litygację strategiczną, działania strażnicze typu „watchdog”.
- W sytuacji, gdy polityka niektórych rządów stwarza zagrożenie dla podstawowych wartości, takich jak rządy prawa i prawa człowieka, część prawniczych think-tanków próbuje się temu aktywnie przeciwstawić. Łączy tradycyjnie pojmowaną rolę think-tanków z aktywizmem (w tym politycznym). Stwarza to ryzyko utraty bezstronności, a także formułowania zarzutów o stronniczość wobec think-tanków.
- Think tanki w regionie dokumentują realizację polityk publicznych oraz przebieg procedur decyzyjnych przez gromadzenie i analizę danych oraz przygotowywanie raportów niezależnie od tego, czy mają aktualnie wpływ na decyzje rządowe i czy działają w przyjaznym otoczeniu.
- Skala wyzwań, przed którymi stoją think-tanki prawnicze ze względu na stopień skomplikowania i intensywność procesów legislacyjnych oraz debaty publicznej jest niewspółmiernie duża w relacji do dostępnych

środków publicznych przeznaczonych na wsparcie instytucjonalne oraz na niezależne badania i analizy.

- Sytuacja konfliktu rządów z think-tankami powoduje zmniejszenie finansowania think-tanków ze środków publicznych. Dodatkowo, presja wywierana na darczyńców niepublicznych sprawia, że finansowanie przez nich think-tanków staje się trudniejsze.
- Prawnicze think-tanki próbują sięgać po zróżnicowane źródła finansowania: crowdfunding, działalność gospodarczą, współpracę z samorządami prawniczymi i kancelariami prawnymi, współpracę z wydawnictwami prawniczymi, stowarzyszeniami pracodawców i związkami zawodowymi.

WYZWANIA

Jak rozwiązać dylemat?

Ekspert v. bojownik o wolność

Dla prawniczego think-tanku czym innym jest analiza, ile wynosi optymalna liczba asystentów dla sędziego, a czym innym udział w dyskusji na temat propozycji rządu, żeby wyrzucić z pracy z dnia na dzień wszystkich sędziów Sądu Najwyższego. Obydwa problemy wymagają merytorycznych, obiektywnych analiz. Drugi problem jest tak ważny, a rozwiązanie tak kontrowersyjne, że personel think-tanku czuje zawodowe i moralne zobowiązanie, żeby zrobić coś więcej niż badania – eksperci stają się „bojownikami o wolność”.

Rekomendacje dla think tanków prawniczych

- Współpraca think-tanków z rządzącymi może obejmować nie tylko badania, analizy, raporty i ich rozpowszechnianie, ale także inne działania, w szczególności udział przedstawicieli think-tanków w radach, zespołach, grupach doradczych i eksperckich (w zależności od lokalnych praktyk i doświadczeń).
- Wiarygodność i jakość pracy think-tanków zależą od tego, czy analizy przez nie przygotowywane uwzględniają różne punkty widzenia oraz szeroki zakres dowodów i danych. Jednocześnie trzeba mieć stałą świadomość napięć jakie mogą powstać w związku z potrzebą zachowania obiektywizmu, a z drugiej strony z potrzebą angażowania się w obronę wartości demokratycznych i praw człowieka.
- Mocną stroną prawniczych think-tanków powinno być podejście interdyscyplinarne łączące elementy prawne z analizą ekonomiczną, socjologiczną, psychologiczną, polityczną i innymi.
- Jeżeli think-tank chce pozostać niezależny musi opracować jasne zasady postępowania w odniesieniu do współpracy i kontaktów z politykami (dotyczące np. udziału w kampaniach wyborczych, w przygotowywaniu programu partii politycznej, występowania w imieniu partii politycznej).

- Dla rządzących duże znaczenie ma odbiór społeczny ich działań (sondaże). Ważne jest zatem, żeby think-tanki umiały dobrze identyfikować adresatów swoich wniosków i rekomendacji. Jeżeli think-tanki chcą wpływać na polityki publiczne, muszą trafiać z przekazem bezpośrednio do obywateli i mediów, a nie tylko do rządzących. TTP powinny wyjaśniać, tłumaczyć opinie eksperckie zwykłym obywatelom. Szczególnie pomocne mogą być narzędzia informatyczne do komunikacji i do tworzenia treści wizualnych.
- Think-tanki powinny szeroko współpracować ze środowiskiem akademickim i pośredniczyć pomiędzy nim a rządzącymi. Na przykład TTP mogą formułować i upowszechniać rekomendacje na podstawie wyników prac naukowych lub służyć jako punkt informacyjny. By móc to robić TTP powinny śledzić na bieżąco tematy i wyniki badań naukowych. Warto też inspirować środowisko akademickie do podejmowania badań i tematów, które dotyczą praktycznych problemów związanych z politykami publicznymi i stosowaniem prawa.
- Think-tanki prawnicze mogą odgrywać dużą rolę w zachowaniu ciągłości pamięci instytucjonalnej (często brakuje tego instytucjom publicznym, które proponują nowe strategie lub przepisy bez uwzględnienia wyników prowadzonych wcześniej prac). TT mogą tworzyć biblioteki, repozytoria online, dotyczące konkretnych obszarów tematycznych.
- Think-tanki są bardziej skuteczne, gdy współpracują z innymi organizacjami i tworzą koalicje. Dzięki temu mogą zwiększać swoje zasoby, poprawiać jakość pracy oraz potęgować wpływ na polityki publiczne. Współpraca z innymi organizacjami wzmacnia je także w sytuacji presji, czy ataków politycznych lub medialnych.
- Think-tanki powinny szukać takich rozwiązań, które pomagają działać mimo presji politycznej lub finansowej. Na przykład, presja polityczna czy ataki wymierzone w organizacje obywatelskie mogą skłaniać ekspertów zewnętrznych do oferowania pracy pro bono, z czego warto skorzystać.
- Ważnym źródłem finansowania organizacji obywatelskich bywają składki, wpłaty członkowskie. American Civil Liberties Union (ACLU) na przykład ma ponad milion członków. Duże wpływy ze składek pozwalają tej organizacji na zachowanie wysokiego stopnia niezależności. Tak duża liczba członków w przypadku organizacji eksperckich jest mało prawdopodobna. Ale znaczna liczba członków lub stałe grono osób wspierających są możliwe do osiągnięcia w przypadku niektórych think-tanków, zwłaszcza organizacji łączących rolę analityczną i rzecznictwo.

Rekomendacje dla rządów

- Rządy powinny stwarzać warunki dla udziału obywateli w rządzeniu i podejmowaniu decyzji oraz angażować się w rzeczywisty dialog z niezależnymi instytucjami (np. prezentować polityki publiczne z odpowiednim wyprzedzeniem, konsultować projekty aktów prawnych, włączać ekspertów z różnych środowisk w zespoły doradcze, organizować wysłuchania publiczne).
- Rządy powinny tworzyć własne zespoły eksperckie (wewnętrzne think-tanki). Mogą one także pomagać w komunikacji z zewnętrznymi, niezależnymi think-tankami. Ważną rolę ekspertów rządowych powinno być przedstawianie rządzącym także wniosków i rekomendacji formułowanych przez niezależne think-tanki.
- Wewnętrzne think-tanki rządowe mogą odgrywać pozytywną rolę w debacie publicznej tylko wtedy, gdy zapewniona jest ich profesjonalna niezależność i nie są pseudo-think-tankami, których jedyną rolą jest usprawiedliwianie i popieranie polityki rządu oraz gdy nie służą zmniejszaniu odpowiedzialności rządzących i nie są podatne na korupcję.
- Rządzący powinni być otwarci na niezależną ewaluację i ocenę jakości oraz skutków realizowanych przez siebie polityk publicznych. Powinni oni zapewniać finansowanie takich badań i analiz.
- Zgodnie z ideą „otwartego rządu” ważne informacje i dane statystyczne będące w dyspozycji instytucji publicznych powinny być publicznie dostępne.
- Rządzący powinni analizować oraz odnosić się merytorycznie do rozwiązań proponowanych przez prawnicze think-tanki. Dobrej jakości praca think-tanków, analizy i rekomendacje formułowane przez niezależnych ekspertów wymagają poważnej reakcji rządzących (np. przedstawienia kontrargumentów i uwag).
- Rządzący powinni mieć wypracowane zasady i sposób współpracy z think-tankami. Jako dobre przykłady można tu wskazać odbywanie regularnych (np. corocznych) spotkań lub opracowywanie i realizowanie programów współpracy z organizacjami obywatelskimi.
- Rządy powinny wdrożyć zalecenia międzynarodowych instytucji i organizacji dotyczące partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym. Na przykład „Standardy minimalne dotyczące osób spoza sądownictwa uczestniczących w zarządzaniu sądownictwem” (2016) opracowane przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa (encj.eu) przewidują uczestnictwo obywateli w organach odpowiedzialnych za powoływanie i awansowanie sędziów, w procedurze rozpatrywania skarg i w postępowaniach dyscyplinarnych. Eksperti wywodzący się z prawniczych think-tanków są naturalnymi kandydatami do pełnienia takich funkcji.
- W przypadku niektórych polityk publicznych rządzącym trudno zdobyć pełną wiedzę na dany temat z powodu braku bezpośredniej interakcji z konkretnymi grupami osób (np. pacjenci, ofiary przestępstw, najemcy). Może w tym pomóc współpraca z wyspecjalizowanymi think-tankami, czy organizacjami, które posiadają taką wiedzę oraz mają bezpośrednie relacje z przedstawicielami danej grupy.

Rekomendacje dla darczyńców

- Potrzebne są specjalne programy grantowe przeznaczone dla think-tanków, w tym think-tanków prawniczych, które zapewnią im stabilność działania i umożliwią osiągnięcie odpowiedniej jakości ważnej społecznie pracy. Programy dotacyjne powinny uwzględniać konkretne potrzeby i obszary tematyczne właściwe dla poszczególnych państw (np. sądownictwo, prawa człowieka, stanowienie prawa, dostęp do informacji publicznych). Dobrym przykładem takiego programu jest Think-Tank Fund, który funkcjonował przez kilka lat w ramach Open Society Foundations.
- Współczesny globalny, powiązany świat wymaga, by w analizach i rekomendacjach przygotowywanych przez TTP uwzględniać kontekst międzynarodowy, nawet jeśli dotyczą one kwestii krajowych. Ułatwia to międzynarodową wymianę idei, doświadczeń oraz tworzenie wspólnych wartości. Ponadnarodowe organy i programy grantowe: w ramach Komisji Europejskiej, programów EOG i tzw. funduszy norweskich, powinny uwzględniać ten aspekt i wspierać TTP, które działają w taki sposób.
- Programy dotacyjne skierowane do TTP powinny mieć charakter długoterminowy. Jest to niezbędne dla opracowania i realizowania programów badawczych, wypracowania strategicznych rozwiązań czy reagowania na bieżące potrzeby. Dla think-tanków ważne jest badanie, monitorowanie danych zagadnień przez dłuższy czas (zazwyczaj co najmniej 2 lata), a nie tylko poświęcenie im pojedynczej analizy czy raportu.
- Potencjał TTP tworzą związani z nimi eksperci. Dlatego dopuszczalny poziom kosztów osobowych TTP powinien być wyższy niż w przypadku innych organizacji obywatelskich.
- Darczyńcy nie powinni stawiać jako warunku rozliczenia dotacji wdrożenia rozwiązań proponowanych przez TTP. Ich implementacja zależy od zmiennych uwarunkowań politycznych i społecznych, niezależnych od think-tanków. Ocena projektu powinna odnosić się przede wszystkim do jakości merytorycznej wykonanej pracy oraz przygotowanych produktów. Nawet jeśli propozycje TTP nie zostaną wdrożone od razu, efekty ich prac mogą być wykorzystane w przyszłości.
- W niektórych krajach regionu pojawiły się istotne problemy w funkcjonowaniu think-tanków. W szczególności chodzi tu o „czarny PR” i motywowane politycznie ataki na think-tanki i ich personel. W związku z tym organizacje potrzebują środków finansowych na budowanie umiejętności w zakresie zarządzania konfliktami i kryzysami (w szczególności w zakresie komunikacji publicznej) oraz na pokrycie kosztów pomocy prawnej i kosztów sądowych.

WYZWANIA

Jak rozwiązać dylemat?

Grantoza v. realizacja misji

Dla dużej grupy think-tanków istotną barierą jest zebranie funduszy na realizację kluczowych i ważnych społecznie celów organizacji. Żeby przetrwać, część organizacji podejmuje projekty tylko w celu uzyskania finansowania. W efekcie oddalają się od swojej podstawowej misji.

Dobre praktyki

Think Tanki Prawnicze i organizacje obywatelskie z Europy Środkowo-Wschodniej gromadzą od lat doświadczenia, w tym dotyczące interakcji z władzami publicznymi. Poniżej zamieszczamy wybrane dobre praktyki wskazane przez ekspertów z poszczególnych krajów. Po więcej informacji można sięgnąć do raportu porównawczego i raportów krajowych (w jęz. ang.).

Think Tanki prawnicze a rządy – budowanie potencjału współpracy

W Mołdawii Rada ds. Org. Obyw. (consiliulong.md) organizuje we współpracy z parlamentem **doroczną konferencję poświęconą współpracy organów władzy i organizacji obywatelskich**. W 2016 r. skupiano się na mechanizmach współpracy między parlamentem, rządem a społeczeństwem obywatelskim, na roli społeczeństwa obywatelskiego w wdrażaniu układu o stowarzyszeniu z UE, i na przejrzystości w podejmowaniu decyzji przez organy państwa (co przyniosło zmianę odnośnych przepisów).

W 2015 r. polskie ministerstwa zobowiązano do opracowania **programów współpracy z organizacjami obywatelskimi**. TTP brały udział w tym procesie. W Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowano program dla obszaru wymiaru sprawiedliwości. Zakładał on współpracę nawet w formie dotacji lub współfinansowania projektów. Program nie jest wdrażany z powodu zmiany rządu. Polskie TT koncentrowały się od lat na procesie tworzenia prawa, popierając zmiany, które mogłyby uczynić proces legislacyjny przejrzystym, opartym na dowodach i otwartym na konsultacje publiczne. **Obywatelskie Forum Legislacji**, działające przy Fundacji Batorego (FSB) to przykład współpracy liderów TT i organizacji obywatelskich, badaczy i przedstawicieli biznesu. Forum monitoruje, ocenia i działa na rzecz poprawy procesu legislacyjnego od 2009 roku.

INPRIS we współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury przeprowadził badania i zorganizował konferencję na temat **współpracy, komunikacji i interakcji organizacji obywatelskich z sądownictwem**. Podobny projekt finansowany przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki umożliwił dzielenie się takimi doświadczeniami wśród TTP z sześciu krajów (zob. inpris.pl).

W sektorze opieki zdrowotnej Słowacki Instytut Polityki Zdrowotnej (hpi.sk) organizuje **regularne seminaria legislacyjne** od 2011 roku. W seminariach nt. zmian prawa biorą udział ekonomiści, specjaliści z firm ubezpieczeniowych i farmaceutycznych, przedstawiciele władz, banków, inwestorów, dostawców, szpitali, lekarze i inni. Na Ukrainie TTP i organizacje obywatelskie odegrały kluczową rolę w opracowaniu pięcioletniej **Narodowej Strategii na rzecz Praw Człowieka** podpisanej przez Prezydenta w 2015 roku. Organizacje obywatelskie przygotowały projekt strategii i krajowego planu działania. Następnie Rada Ministrów przyjęła plan działania z listą konkretnych zadań.

Biuletyny i media społecznościowe

Biuletyn (newsletter) jest tradycyjnym narzędziem informowania opinii publicznej o projektach TTP, ich efektach oraz o istotnych zmianach w danym obszarze zainteresowania. Na przykład Legal Resources Centre z Mołdawii (crjm.org) tłumaczy swój biuletyn na kilka języków, w tym angielski.

TTP korzystają z **mediów społecznościowych**. Są organizacje używające takich mediów jako narzędzia edukacyjnego – np. inicjatywa **Wolne Sądy** w Polsce, w ramach której prawnicy, dziennikarze, artyści, lekarze i inni specjaliści wyjaśniają w krótkich filmach znaczenie niezależności sądów, czy też **AMO** (amo.cz) w Czechach, które edukuje nt. prawa i stosunków międzynarodowych.

Infografiki, treści cyfrowe

Wykorzystywanie infografik staje się coraz bardziej popularne. W Polsce INPRIS należał do inicjatorów **współpracy prawników i projektantów** (m.in. organizował warsztaty interdyscyplinarne nt. projektowania infografik), a także brał udział w opracowaniu infografik, m.in. dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Karty Praw Podstawowych UE, praw osób z niepełnosprawnościami czy procedury “zgłaszania i usuwania bezprawnych danych z Internetu”.

W Mołdawii ekonomiści z TT Expert-Group prowadzą stronę **Budżetowe Historie** (BudgetStories.md) zawierającą infografiki i interaktywne aplikacje, dzięki którym wydatki publiczne w różnych sektorach są jawne i zrozumiałe. Strona prezentuje analizy w sposób opisowy i przejrzysty; ma pomóc obywatelom w zrozumieniu wpływu finansów publicznych na życie codzienne.

Na Ukrainie, w ramach projektu wspieranego przez UE **Prędkościomierz Reform** (Reforms Speedometer, eu.pravo.org.ua), Instytutu Centre of Policy and Legal Reform, eksperci opracowali algorytm do pomiaru postępów w trzech obszarach reform: konstytucja, sądownictwo i prokuratura. Strzałka szybkościomierza pokazuje, jak Ukraina wdraża zalecenia i standardy europejskie (w czerwcu 2017 roku pokazywała 43 punkty na 100 możliwych).

Partnerstwa i koalicje

Większość dobrych praktyk węgierskich TTP przedstawionych poniżej jest efektem pracy w koalicjach.

W Czechach powstało **ČOSIV – Czeskie Stowarzyszenie na rzecz Edukacji Integracyjnej** jako organizacja parasolowa wspierająca wysiłki rzecznicze poszczególnych TT. Wspólne działania doprowadziły do zmiany prawa.

W Polsce koalicja kilku organizacji, w tym HFPC (Helsińska Fundacja Praw Człowieka), ISP (Instytut Spraw Publicznych), FUPP (Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych), ZBPO (Związek Biur Porad Obywatelskich) oraz INPRIS prowadziła badania i przez lata zabiegała o stworzenie **systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego** (ostatecznie wprowadzony od 2016 roku). PTPA (Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, ptpa.org.pl) koordynuje prace **Koalicji na rzecz Równych Szans** zrzeszającej ponad 70 TT i organizacji biorących udział w procesie legislacyjnym i zwalczaniu dyskryminacji. FUPP (fupp.org.pl) zrzeszająca uniwersyteckie poradnie prawne zajmuje się badaniami, analizami i promuje **ruch kliniczny na wydziałach prawa**.

W Mołdawii dobrym przykładem wspólnego wysiłku był publiczny **Apel do Prezydenta**, aby nie zatwierdził ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przyjętej przez Parlament. W rezultacie ustawa wróciła do Parlamentu, który dokonał istotnych poprawek. Inna koalicja, **Życie bez przemocy** promowała zmianę ustawy o przemocy domowej. Nowe przepisy przewidujące dodatkowy mechanizm ochrony ofiar weszły w życie w 2017 roku.

Na Ukrainie budowanie koalicji jest powszechne. W odpowiedzi na potrzebę zwiększenia wpływu ekspertów na ukraińską politykę integracji europejskiej, jak i politykę UE wobec Ukrainy, stworzono organizację non-profit **Ukraińskie Biuro Łączności Think Tanków (The Ukrainian Think Tanks Liaison Office in Brussels, ukraine-office.eu)**. W 2013 roku dziewięć ukraińskich TT wsparło pomysł i wniosło składki jako członkowie Biura. Obecnie Biuro reprezentuje i jednoczy 21 TT, wydaje **Ukraine Analytical Digest**, a od 2016 roku organizuje coroczną konferencję **Brussels UkraineLab**.

Platforma **Agenda Praw Człowieka** (humanrightsagenda.org.ua) to nieformalna koalicja organizacji skupiających się na monitorowaniu, analizach i tworzeniu prawodawstwa zgodnego ze standardami praw człowieka. Pakiet Reformatorski (**Reanimation Package of Reforms, RPR**) jest koalicją 80 organizacji obywatelskich i 22 grup eksperckich, które połączyły wysiłki na rzecz kluczowych reform (biorą udział w procesie legislacyjnym i monitorowaniu wdrażania prawa).

Wspólne wysiłki w czasach kryzysu

W niektórych krajach kryzys liberalnej demokracji i rządów prawa, a także ataki na organizacje skłaniają do **jednoczenia się, obrony i przeciwdziałania**.

HHC (Węgierski Komitet Helsiński), EKINT (Eötvös Károly Policy Institute) i HCLU (Hungarian Civil Liberties Union) utworzyły **Platformę obrońców Rządów Prawa** (Rule of Law Defenders Platform), koncentrującą się na konstytucji. Współpraca, także z innymi organizacjami obywatelskimi, odegrała kluczową rolę przy kompleksowej analizie zmian prawa. Partnerzy wspólnie przeanalizowali i zainicjowali debatę publiczną na temat dokonywanych przez rząd zmian systemu konstytucyjnego, sformułowali krytyczne oceny we wspólnych opiniach (w tym w listach otwartych do organów międzynarodowych), a także opublikowali ulotki informacyjne, na przykład nt. zarządzania sądami, obowiązkowego stanu spoczynku dla sędziów, praw opozycji, sądu konstytucyjnego, niezależności urzędu ds. ochrony danych osobowych.

W Polsce niedawne posunięcia rządu podważające zasady państwa prawnego wpłynęły na utworzenie **Obywatelskiego Obserwatorium Demokracji** (obserwatoriumdemokracji.pl), inicjatywy kilku TT, które działają na rzecz przestrzegania zasad i standardów demokratycznego państwa prawa, poszanowania i ochrony praw człowieka, przejrzystości działania i odpowiedzialności władz publicznych oraz podnoszenia jakości prawa. Obserwatorium dokumentuje zmiany prawne wprowadzane przez parlament i administrację rządową oraz reakcje organizacji społecznych, środowisk prawniczych, naukowych i grup obywateli. W 2017 roku, po atakach na organizacje obywatelskie, a także po zapowiedziach zmian prawa wymierzonych w trzeci sektor, **grupa kilkudziesięciu organizacji obywatelskich i TTP** zaczęła się spotykać, aby zbudować strategię pozytywnej komunikacji oraz obrony. W trakcie ataków na niezależność Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku powstał **Zespół Ekspertów Prawnych** (przy FSB). Zadaniem Zespołu jest formułowanie stanowisk, opinii i ekspertyz na temat przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa i miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Zespół ocenia ich konstytucyjność i zgodność z normami międzynarodowymi oraz demokratycznymi standardami państwa prawa.

W Mołdawii wiele TTP i organizacji obywatelskich wyraża swoje poglądy i obawy we **wspólnych oświadczeniach** (dostępnych na stronie crjm.org): np. „W sprawie pogarszających się warunków działania organizacji obywatelskich i mediów w Mołdawii” (marzec 2017) oraz „Atak na organizacje obywatelskie z powodu sprzeciwu wobec zmian systemu wyborczego jest niedopuszczalny i obniża zaufanie do władz państwowych” (maj 2017).

Słowackie think tanki i organizacje obywatelskie pod kierunkiem Transparency International Słowacja przeprowadziły w latach 2014–2015 **Kampanię na rzecz zachowa-**

nia Ustawy o wolności informacji sprzeciwiając się poprawce, która osłabiłaby dostęp do informacji publicznej. TTP dokonały oceny wpływu poprawki, przeprowadziły badania opinii publicznej, przedstawiły opinię w procesie legislacyjnym i zorganizowały kampanię społeczną.

„**Dzwonki dla zmiany**” (Štrngám za zmenu) to inna inicjatywa organizacji słowackich (VIA IURIS, SGI, Fundacji Pontis i – do marca 2016 r. – Fundacji Let’s stop corruption). Stanowi reakcję na „przechwytywanie państwa” („state capture”), gdzie rzeczywistą władzą dysponują nieliczni potężni oligarchowie, którzy wpływają na decyzje polityków korumpując ich, co osłabia rządy prawa. Celem projektu było podjęcie konkretnych działań w odniesieniu do policji, prokuratury, sądów oraz instytucji kontrolnych. Przed wyborami parlamentarnymi w 2016 roku organizacje przeprowadziły negocjacje z partiami politycznymi. Jedna z partii w obecnej koalicji rządzącej zobowiązała się wówczas do podjęcia proponowanych działań. W konsekwencji, w 2017 roku przyjęto zmiany dotyczące sądownictwa.

Międzynarodowe standardy, organizacje i akty prawne

Niektóre TTP starają się inspirować lub inicjować działania organów międzynarodowych i dostarczać im informacji, np. poprzez **przekazywanie raportów alternatywnych, wykorzystanie mechanizmów skargowych czy litygację strategiczną**. TT uwzględniają w swojej strategii wyniki takich działań, np. wyroki sądów międzynarodowych, czy zalecenia organizacji międzynarodowych.

W Czechach **projekt edukacji włączającej** prowadzony przez Ligę Praw Człowieka powstał jako reakcja na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) D.H. i inni przeciwko Republice Czeskiej. Wyrok potwierdził, że dzieci romskie są nadreprezentowane w szkołach specjalnych. Sprawa spowodowała rozpoczęcie prac nad edukacją włączającą, co doprowadziło do uchwalenia nowej ustawy oświatowej.

Członkowie węgierskiego think-tanku EKINT wnieśli skargę do ETPCz (Szabó i Vissy przeciwko Węgrom). Trybunał orzekł, że przepisy, które pozwalają na **prowadzenie inwigilacji** na podstawie decyzji ministra naruszają prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Przepisy (nadal obowiązujące) pozwalają Ministrowi Sprawiedliwości na zarządzenie tajnej inwigilacji każdej osoby przez Centrum Antyterrorystyczne, bez jakiegokolwiek kontroli sądowej.

W Mołdawii TTP angażują się w postępowania przed Komitetem Ministrów Rady Europy, który monitoruje **wykonywanie wyroków ETPCz** przez państwa. Organizacje przedstawiają swoje uwagi na temat podejmowanych przez organy państwa zarówno tzw. środków indywidualnych, jak i środków generalnych.

Czerwone Flagi (redflags.eu) to projekt K-Monitor, PetaByte i Transparency International Węgry (wspierany przez UE), którego celem jest zwiększenie przejrzystości zamówień publicznych na Węgrzech oraz walka z korupcją. Projekt jest przykładem wykorzystania **innowacyjnych rozwiązań technicznych** przez TTP. Interaktywne narzędzie umożliwia **monitorowanie przebiegu procesu udzielania zamówień publicznych w celu sygnalizowania ryzyka korupcji**. Narzędzie to automatycznie sprawdza dokumenty z Elektronicznego Dziennika Przetargów i dzięki użyciu algorytmów sygnalizuje zamówienia o podwyższonym ryzyku. Choć „ryzyko” nie oznacza korupcji, to oznaczone dokumenty warte są sprawdzenia. Użytkownicy mogą subskrybować ostrzeżenia, które otrzymują, gdy ujawniane są informacje o „ryzykownych zamówieniach”.

KiMitTud (Kto co wie) jest **platformą dostępu do informacji publicznej** prowadzoną przez Átlátszó.hu (kimitud.org). Jest to internetowe narzędzie służące do uzyskiwania informacji od urzędów państwowych oraz spółek skarbu państwa. Obywatele mogą korzystać z generatora składania wniosku. Wnioski oraz odpowiedzi są publikowane na stronie internetowej. Od 2012 roku media, obywatele i partie polityczne złożyli ponad 9500 takich wniosków o dostęp do informacji publicznej. Eksperci z KiMitTud pozostają w roboczym kontakcie z urzędnikami instytucji państwowych odpowiedzialnymi za administrowanie wnioskami o dostęp do informacji. Wykorzystują tę nieformalną sieć do promowania profesjonalnego dialogu w ramach seminariów, szkoleń i innych wydarzeń.

WYZWANIA

Jak rozwiązać dylemat?

Pozorna dyskusja v. nieobecność w debacie

Uchwalanie prawa w błyskawicznym tempie często powoduje, że think-tank nie ma czasu na analizy. Zdarza się, że ważne przepisy przyjmowane są w ciągu kilku dni. Think-tanki mają do wyboru albo milczenie, albo pracę niezadowolającej jakości i w szaleńczym tempie, a wyniki i tak pójdą na marne. Sytuacja może być jeszcze gorsza – debata ma wyłącznie formalny wymiar i służy tylko legitymizacji wcześniej podjętych decyzji.

Dostęp do informacji i problematyka otwartego rządu

to obszar działania także polskich TTP i organizacji: Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska (siecobywatelska.pl) i Fundacji ePaństwo (epf.org.pl). Ta ostatnia zbiera i publikuje różne rodzaje danych (dokumenty z procesu legislacyjnego, wyroki, rejestry publiczne itp.) wraz z narzędziami do pozyskiwania danych przez obywateli.

W Polsce kilka organizacji (INPRIS, HFPC, Sekcja Polska Międzynarodowej Komisji Prawników) uruchomiło **Obywatelski Monitoring Kandydatów na Stanowiska Publiczne** (www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/). Od 2006 roku monitorowano wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i Prokuratora Generalnego. Niedawno inne organizacje (koordynowane przez Fundację Batorego) monitorowały wybory i powołania do Rady Polityki Pieniężnej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Mediów Narodowych i władz Instytutu Pamięci Narodowej. Przedstawiciele organizacji twierdzą, że wybory na kluczowe stanowiska nie powinny się odbywać bez kontroli społecznej, a obywatele powinni znać kwalifikacje kandydatów. Podejmują więc różne działania dla zapewnienia rzetelnego i przejrzystego wyboru na podstawie kompetencji: niezależne badania, gromadzenie i publikowanie danych dotyczących kandydatów, wysłuchania publiczne i spotkania z kandydatami, monitorowanie procedur oficjalnych.

Słowackie TTP koncentrowały się na **procedurach powoływania sędziów sądów powszechnych**. W 2011 roku VIA IURIS, Slovak Governance Institute oraz Partners for Democratic Change uruchomiły projekt **Okno na Sądy** (Windows to Judiciary). Organizacje monitorowały ustawodawstwo i praktykę, m.in.: procedurę i przejrzystość wyboru sędziów, skład i kryteria podejmowania decyzji przez organ wybierający, kryteria wyboru, powiązania rodzinne kandydatów. W 2015 roku wnioski z badań były omawiane w szerszej grupie ekspertów, w tym z sędziami i przedstawicielami MS podczas konferencji **Dostęp do wymiaru sprawiedliwości: bariery i rozwiązania**. W ciągu kilku lat wdrożono wiele rekomendacji dotyczących jawności, obiektywizmu, precyzji kryteriów powoływania, zestandaryzowanych arkuszy oceny, składu komisji wybierających sędziów itp.

Ukraińskie TTP miały wyjątkową okazję do zaangażowania się w problematykę dotyczącą sędziów, ponieważ wymiar sprawiedliwości przechodzi tam poważne zmiany. Jednym z najważniejszych osiągnięć TTP jest wkład w przyjęcie **Ustawy o sądownictwie i statusie sędziów**, która wprowadziła Wysoką Komisję Kwalifikacyjną dla ukraińskich sędziów oraz Radę ds. Etyki Publicznej.

Na Węgrzech TTP przekonały rząd do przeprowadzenia procedury **wyboru kandydatów na sędziów ETPCz w przejrzysty sposób**. Początkowo Rząd wybrał i przedłożył Radzie Europy trzy kandydatury w sposób niejawni. Po protestach kilkunastu organizacji, we wrześniu 2016 roku, rząd postanowił wycofać listę zgłoszonych osób i ogłosić otwarty konkurs na stanowisko sędziego ETPCz. Organizacje zwróciły się także do kandydatów o opublikowanie zgłoszeń na stworzonej do tego celu platformie: emberijogibiro.hu.

TTP zajmują się także prawem wyborczym. Na Węgrzech w 2013 roku pięć organizacji zaproponowało poprawki do prawa wyborczego, które służyły **wyeliminowaniu luk** umożliwiających oszustwa wyborcze.

Rząd wprowadził większość z proponowanych zmian. W Polsce organizacje monitorują stosowanie prawa wyborczego, realizują badania a także prowadzą kampanie zachęcające obywateli do udziału w wyborach – **Twój głos, Twój wybór** (glosuj.org.pl).

Dotacje, finansowanie

Coraz bardziej popularne stają się **kampanie crowdfundingowe**. Dla TT, które muszą się mierzyć z atakami oraz ograniczaniem dotacji ze środków publicznych i międzynarodowych, może to być jedyna szansa na przetrwanie. Crowdfunding zwiększa niezależność TT, a także angażuje społeczeństwo obywatelskie.

W Czechach udało się zrealizować **udane kampanie crowdfundingowe** dla sfinansowania litygacji strategicznej, działań rzeczniczych oraz ogólnego wsparcia dla

organizacji (np. Evropske Hodnoty – European Values). W Polsce, Sieć Obywatelska Watchog Polska zbiera w ten sposób pieniądze na działania dotyczące dostępu do informacji publicznej, HFPC zebrała pieniądze na publikację praktycznego przewodnika „Wiem i powiem. Ochrona sygnalistów i dziennikarskich źródeł informacji”, Fundacja Court Watch Polska zgromadziła środki na wyprodukowanie edukacyjnej gry planszowej „Prawopolis”.

Wśród think-tanków (które de facto czasem ze sobą konkurują) rozważa się, czy w zdobywaniu dofinansowania (które organizacje zazwyczaj uzyskują indywidualnie) pomaga **budowanie koalicji**. Są bowiem darczyńcy i programy, które wymagają lub zachęcają do tworzenia koalicji – i jest to **dodatkowa możliwość finansowania**. Między innymi, Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki promuje współpracę międzynarodową, która umożliwi wymianę idei i doświadczeń; tak samo jest w przypadku niektórych projektów finansowanych przez UE.



Niniejszy biuletyn został opracowany w ramach projektu “Legal Think Tanks and Government – Capacity Building” (Think Tanki Prawnicze i Rządy – budowanie potencjału współpracy) dzięki wsparciu z Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (visegradfund.org).

W projekcie koordynowanym przez INPRIS brało udział sześć think tanków prawniczych z 6 krajów. Biuletyn powstał na podstawie raportów krajowych opracowanych przez ekspertów z tych krajów, badania niereprezentatywnej próby organizacji, analizy jakościowej wywiadów, analizy danych zastanych oraz dyskusji w ramach wspólnego seminarium w Warszawie, w marcu 2017 roku.

Partnerzy w projekcie

League of Human Rights, Czechy (llp.cz)

Eötvös Károly Public Policy Institute, Węgry (ekint.org)

Legal Resources Centre, Mołdawia (crjm.org)

INPRIS, Polska (inpris.pl)

VIA IURIS, Słowacja (viaiuris.sk)

Centre for political and legal reforms, Ukraina (pravo.org.ua)



KIM JESTEŚMY

INPRIS (Instytut Prawa i Społeczeństwa) to think tank prawniczy założony w 2009 r. Zależy nam na **poprawie jakości prawa i standardów rządzenia**. Organizacja proces

cesu legislacyjnego, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także rozwój instytucjonalny administracji publicznej i sektora pozarządowego wymagają refleksji analitycznej, a następnie przemyślanych zmian. INPRIS jest instytucją **niezależną**, otwartą na współpracę z różnymi podmiotami i ekspertami z kraju i zagranicy.

Metody działania

Nasze działania przybierają różnorodne formy: prowadzimy badania, przygotowujemy raporty, ekspertyzy i rekomendacje legislacyjne, organizujemy konferencje i seminaria. Jesteśmy aktywni na polu monitoringu, działalności rzeczniczej oraz edukacji adresowanej do działaczy organizacji pozarządowych, prawników i studentów.

Główne założenia INPRIS

- **Nauka jako praktyczne narzędzie postępu społecznego.** Interesuje nas wykorzystanie nauki prawa i innych dziedzin nauki dla wywołania pozytywnych zmian społecznych.
- **Interdyscyplinarność.** Uważamy za wskazane łączenie analizy prawniczej z dorobkiem innych nauk, w tym socjologii, ekonomii, psychologii społecznej oraz nauk o informacji.
- **Nowe technologie informatyczne** mają ważną rolę do odegrania w prawie. Rozwiązania służące ułatwianiu dostępu do informacji, wymiany idei i poglądów, współpracy naukowej oraz debacie publicznej mogą mieć istotny wpływ na poprawę jakości stanowienia i stosowania prawa, a także edukacji prawniczej i badań naukowych.
- **Badania empiryczne.** Uważamy, że dane empiryczne stanowią podstawę dobrych rozwiązań prawnych i reform.

- **Komparatystyka i współpraca międzynarodowa.** Chcemy wykorzystywać know-how na temat prawa z innych krajów i dzielić się polskim know-how.
- **Edukacja jest elementem reformy prawa.** Kształcenie w zakresie prawa interesuje nas nie tylko jako proces przekazywania informacji, ale jako propagowanie postaw użytkowników systemu prawnego.

Przykłady projektów INPRIS

- Badania i obywatelski **monitoring wyborów** na ważne stanowiska publiczne (OMX).
- Badania, propozycje legislacyjne, ogólnopolski Kongres nt. **poradnictwa prawnego**.
- Projekt **Razem czy osobno. Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji obywatelskich**.
- **Akademia Umiejętności Legislacyjnych** dla Organizacji Obywatelskich.
- **Gra strategiczna Twoje Prawo**, która uczy i zachęca obywateli do wpływania na proces legislacyjny.
- Analizy i rekomendacje dotyczące **efektywnej edukacji prawnej**.
- Badania i seminaria dla sędziów i prawników nt. **Karty Praw Podstawowych UE**.
- **Konferencja nt. uzasadnień orzeczeń sądowych**.
- **Platforma współpracy grafików i prawników**, którzy wspólnie tworzą **infografiki**. Organizowane samodzielnie lub we współpracy z uczelniami artystycznymi ogólnopolskie, praktyczne zajęcia na temat infografiki prawniczej i społecznej.
- Monitorowanie **działań władz publicznych dotyczących niezależności sądownictwa**.

INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa
ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa
inpris@inpris.pl inpris.pl