

*Grzegorz Makowski*

# Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego

## Wprowadzenie

Gdy mowa o międzynarodowych standardach partycypacji publicznej na poziomie samorządowym, zwykle przywołuje się Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego<sup>3</sup> czy tzw. Konwencję z Aarhus<sup>4</sup>. Wymienia się owe dokumenty jako te, którymi powinny się kierować kraje chcące uchodzić za demokratyczne i szanujące wolę oraz chęć obywateli do bezpośredniego włączania się w sprawy publiczne.

Istotnie, Karta opisuje wiele podstawowych rozwiązań. Państwa-sygnatariusze tego aktu prawa międzynarodowego są zobowiązane wdrożyć je, chcąc odpowiednio ukształtować krajowe ramy partycypacji. Wspomnijmy chociażby o art. 3 Karty, który definiuje, czym w istocie jest samorząd terytorialny – oznacza on mianowicie „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Treść tego przepisu jest niezwykle ważna, bowiem w centrum struktury, jaką jest samorząd, umieszcza zdecydowanie mieszkańców i społeczność – podkreśla, że istotą samorządu są mieszkańcy. Samorząd zatem z definicji jest formą wspólnoty, a nie siatką sztywniej czy luźniej powiązanych ze sobą organów stanowiących i wykonawczych, urzędów czy instytucji podległych tym organom, na tle których mieszkańcy mogą być zaledwie odbiorcami usług publicznych czy petentami. Dodatkowo podkreśla to art. 3 ust. 5 Karty, który stanowi, że oprócz typowych sposobów realizacji owego prawa poprzez wybieralne ciała, takie jak rady czy sejmiki nie można wykluczać innych form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w życiu samorządu, który jest, jak już wspomniano, wspólnotą. W Kartie

<sup>3</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

<sup>4</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus, w Danii, dnia 25 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

# PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM:  
ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

odnajdziemy też inne przepisy mówiące o potrzebie konsultowania z członkami społeczności lokalnych decyzji podejmowanych przez władze publiczne czy o tworzeniu odpowiednich ram, które umożliwiałyby obywatelom ochronę własnych interesów, współpracy, współkreowania lokalnego życia publicznego.

Konwencja z Aarhus z kolei koncentruje się (jak można zresztą wnosić z pełnej nazwy tego dokumentu: „konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”) na zagadnieniu partycypacji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. W większości przepisy tego dokumentu zostały wdrożone do polskiego systemu prawa. Zostały uregulowane między innymi w przepisach ustawy prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229).

<sup>8</sup> Por. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* [w niniejszym tomie].

<sup>9</sup> Zob. *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy*, red. M. Koziarek, P. Matczak, MPIPS, Warszawa 2011.

<sup>10</sup> Zob. M. Ciszek, *Ekoterroryzm zagrożeniem dla polityki zrównoważonego rozwoju. Aspekt ideologiczny i praktyczny*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2010, t. 8, z. 2, s. 107–119.

Realizacja uprawnień zyskanych dzięki konwencji i ustawom wygląda różnie<sup>9</sup>. Stanowisko strony społecznej nie zawsze jest brane pod uwagę przez decydentów. Ale i chęć angażowania się po stronie obywateli i organizacji pozarządowych nie zawsze jest najsilniejsza, a forma nie zawsze konstruktywna (przepisy wspomnianych ustaw niejednokrotnie były nadużywane w celu blokowania różnego rodzaju inwestycji przez organizacje chcące pozyskać środki na swoją działalność lub niebiorące pod uwagę potrzeb lokalnych społeczności<sup>10</sup>). Niemniej jednak konwencja z Aarhus i przepisy prawa krajowego, będące realizacją jej postanowień, stworzyły nową jakość, przynajmniej w sensie nadania ram prawnych partycypacji, w jakże istotnym obszarze polityki publicznej, jakim są kwestie środowiska naturalnego. Z tego dorobku można i powinno się korzystać dążąc do rozwijania mechanizmów partycypacji w innych obszarach życia społecznego.

Dwa opisane wyżej akty prawa międzynarodowego w istocie kreują podstawowe standardy, którymi państwa-sygnatariusze tych dokumentów, w tym również Polska, powinny się kierować, tworząc ramy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym. Trzeba też wspomnieć, że oprócz dokumentów rangi konwencji istnieje również wiele programów, rekomendacji oraz innego rodzaju miękkih zobowiązań, które Polska podejmuje, będąc członkiem organizacji międzynarodowych. Wspomnijmy tu na przykład Europejską Księgę Dobrego Rządzenia<sup>11</sup> czy wytyczne OECD<sup>12</sup> w zakresie rozwijania partycypacji jako instrumentu zarządzania publicznego, promowane wśród krajów członkowskich już od połowy lat 90. ubiegłego wieku. Te dokumenty również powinny być dla nas drogowskazem i stymulować rozwój ram prawnych partycypacji.

<sup>11</sup> *European Governance. A White Paper*, European Commission, Brussels 2001 – [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).

<sup>12</sup> *Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris 1995 – <http://www.oecd.org/development/governance-development/31857685.pdf>.

Jednocześnie istnieje też wiele innych aktów prawa międzynarodowego poza Kartą Samorządu czy konwencją z Aarhus, które (jeśli tylko polskim władzom zależy na rozwijaniu ram partycypacji publicznej) powinny zostać ratyfikowane i wdrożone do polskiego systemu prawa. O trzech takich konwencjach będzie mowa w dalszej części niniejszego tekstu.

### Konwencja Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym<sup>13</sup>

To najstarsza z konwencji omawianych w tym tekście, a tym samym czekająca najdłużej na decyzję odnośnie możliwości ratyfikacji przez Polskę. Dotąd, mimo nacisków Rady Europy i polskich organizacji pozarządowych specjalizujących się w problematyce ochrony praw cudzoziemców, w tym zwłaszcza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, polskie władze nie przeanalizowały nawet możliwości implementacji tej konwencji<sup>14</sup>. Mimo deklaracji rządu o tym, że ratyfikacja tego dokumentu będzie jednym z punktów w ramach powstającej na przełomie lat 2011 i 2012 nowej polityki migracyjnej, w ramowym programie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*<sup>15</sup>, opublikowanym w połowie 2012 roku, próżno odnaleźć choćby wzmiankę na temat wdrożenia konwencji. Tymczasem rzecz jest ważna, jakkolwiek bowiem migranci do Polski z krajów Unii Europejskiej mają zagwarantowaną większość praw umożliwiających im aktywne uczestnictwo w życiu publicznym na poziomie samorządów, to cudzoziemcy z tak zwanych państw trzecich, przebywający w naszym kraju legalnie, podobnych gwarancji są już pozbawieni<sup>16</sup>.

W Polsce skala migracji nie jest tak duża jak w większości krajów Europy Zachodniej (jak np. w Niemczech czy we Francji). Stąd też i problemy związane z tym zjawiskiem nie występują w naszym kraju z takim natężeniem jak u naszych zachodnich sąsiadów. Niestety, jednak także świadomość potrzeby włączania cudzoziemców w życie publiczne jest dość niska.

Według danych Urzędu ds. Cudzoziemców za rok 2011 w Polsce przebywało nieco ponad 100 tys. cudzoziemców – pracujących, uczących się, wykonujących wolontariat, uchodźców etc. – mających ważną kartę stałego pobytu<sup>17</sup>. Położenie wielu tych osób (zwłaszcza uchodźców) bywa w Polsce bardzo trudne, o czym często donoszą media (m.in. w trakcie prac nad tym tekstem prasa informowała o tragicznej sytuacji uchodźców w ośrodku w Lesznowoli, gdzie podopieczni tej instytucji na co dzień spotykali się z szykanami i zastraszaniem<sup>18</sup>).

Cudzoziemcy przybywający do Polski spoza Unii Europejskiej nie mają prawa głosować ani startować w wyborach powszechnych, nie mogą należeć do partii politycznych, mają też ograniczone prawo do zrzeszania się i zakładania stowarzyszeń (w szczególności gdy nie mają miejsca zamieszkania). W rezultacie, jak wykazały analizy Instytutu Spraw Publicznych, organizacje imigrantów, jeśli już takowe powstają, cechują się inercją – zwykle nie współpracują ze swoim otoczeniem, społecznościami

<sup>13</sup> Konwencja Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym, Strasburg, 5 lutego 1992 roku – <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/144-Polish.pdf>.

<sup>14</sup> Por. m.in.: <http://pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wystapienia/dot-ratyfikacji-konwencji-re-o-uczestnictwie-cudzoziemcow-w-zyciu-publicznym/>.

<sup>15</sup> [http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/227/19529/Polityka\\_migracyjna\\_Polski.html](http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/227/19529/Polityka_migracyjna_Polski.html).

<sup>16</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C/303/01) z dnia 14 grudnia 2007 roku.

<sup>17</sup> Karty pobytu stałego są zróżnicowane w zależności od sytuacji danej osoby. Mogą dotyczyć spraw z zakresu tzw. ochrony uzupełniającej, osiedlenia się, pobytu długoterminowego, tzw. pobyt tolerowanego, uzyskania statusu uchodźcy, zamieszkania na czas określony.

<sup>18</sup> E. Lemondźawa, *Gruzińska dziennikarka: „Opowiem całej Europie o polskim piekle”*, „Gazeta Wyborcza”, 26 października 2012 roku

<sup>19</sup> Por.: P. Kaźmierkiewicz, J. Frelak, *Political participation of third country nationals on a national and local level*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011 – <http://www.isp.org.pl/publikacje,25,495.html>.

lokalnymi, z władzami publicznymi (tak na szczeblu samorządowym, jak i krajowym), nie mając oczywiście po temu specjalnej motywacji<sup>19</sup>.

Sama ratyfikacja konwencji oczywiście nie zmobilizowałaby jeszcze cudzoziemców do czynnej obrony własnych praw czy włączania się w życie wspólnot samorządowych, w których przebywają. Niemniej jednak zmotywowałaby decydentów do tworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które mogłyby podnieść poziom aktywności tej grupy. Przejdźmy tymczasem do omówienia kluczowych postanowień konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym.

Na początek warto wspomnieć o jednym z argumentów stojących u podstawy konwencji, na który trafnie wskazali w preambule autorzy tego dokumentu. Zwracają oni mianowicie uwagę na to, że co do zasady obcokrajowcy legalnie przebywający w danym kraju mają wobec swojego lokalnego środowiska, społeczności, w której znaleźli miejsce takie same obowiązki jak każdy inny obywatel czy mieszkaniec lokalnej wspólnoty. A skoro tak, to dłaczegóż nie mieliby mieć choćby zbliżonych praw w zakresie aktywnego uczestnictwa w życiu swojego najbliższego otoczenia. Nie jest to oczywiście argument bezdyskusyjny. Niemniej jednak jest on istotny, zwłaszcza biorąc pod uwagę wartości, którymi powinno kierować się demokratyczne społeczeństwo i państwo – nakazujące dążenie do otwartości i integracji tych, którzy chcą być członkami demokratycznego społeczeństwa i chcą aktywnie uczestniczyć w jego życiu.

Mając na względzie zwiększanie możliwości partycypacji obcokrajowców w lokalnym życiu publicznym, niewątpliwie ważnym przepisem jest art. 3, dotyczący wolności wypowiedzi, zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń. Choć przepis ten mówi o bardzo podstawowym uprawnieniu, które powinno przysługiwać cudzoziemcom, warto go odnotować, ponieważ, jak wspomniano, polskie prawo o stowarzyszeniach nie zrównuje w prawach cudzoziemców i obywateli polskich. Jednocześnie same przepisy ustawy o stowarzyszeniach są dość skomplikowane i w rzeczywistości stwarzają bariery również dla polskich obywateli.

Prawdziwą innowację wniosłaby jednak implementacja art. 5 konwencji, który zobowiązuje kraje-sygnatariuszy do stworzenia możliwości powoływania do życia ciał konsultacyjnych na poziomie lokalnym. Miałyby one być forami reprezentacji interesów cudzoziemców i publicznej debaty. Tego rodzaju ciała miałyby powstawać zwłaszcza w regionach, gdzie występują duże skupiska obcokrajowców. Konwencja stanowi, że byłyby one:

- sposobem budowania więzi między cudzoziemcami a mieszkańcami danego obszaru;
- platformami dialogu i kanałami artykulacji opinii, życzeń i trosk cudzoziemców – takich, które mają istotny wpływ na ich relacje z mieszkańcami i udział w życiu publicznym;
- instrumentem integracji cudzoziemców.

Konwencja podkreśla również, że reprezentanci takich ciał z ramienia obcokrajowców powinni być wybierani przez ich własne środowiska – przez ogół takich społeczności lub ich organizacje. Łatwo sobie wyobrazić, że tworzeniem tego rodzaju instytucji mogłyby być zainteresowane społeczności żyjące w większych diasporach (np. Wietnamczycy), ale też na przykład zagraniczni studenci (wszak w niektórych ośrodkach akademickich ich liczba sięga kilku tysięcy). Rady konsultacyjne mogłyby więc okazać się dobrym narzędziem, pomagającym obcokrajowcom na otwarcie się na lokalne środowiska, w których żyją.

Konwencja w artykułach 6 i 7 domaga się również przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego na poziomie lokalnym wszystkim cudzoziemcom z państw trzecich, przebywającym legalnie na terenie danego państwa co najmniej pięć lat. Warto przy tym zaznaczyć, że jednocześnie państwom, które mogą się obawiać z różnych względów zbyt dużych wpływów cudzoziemców, stworzono tutaj pewną furtkę. Podpisując konwencję mogą one zastrzec, że na ich terenie cudzoziemcom zostanie przyznane wyłącznie prawo do głosowania w wyborach lokalnych. Polska, mimo to, przez blisko dziesięć lat nie zdecydowała się przystąpić do konwencji, odmawiając w ten sposób cudzoziemcom wielu wspomnianych praw, w tym również prawa do udziału w wyborach lokalnych. Jednocześnie kolejne rządy wstrzymywały się z decyzją o ratyfikacji konwencji, argumentując między innymi, że właśnie przepis dotyczący wyborów sprawiałby Polsce najwięcej problemów i jego implementacja wymagałaby zmian w Konstytucji<sup>20</sup>.

## Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych (Konwencja z Tromsø)<sup>21</sup>

Konwencja z Tromsø jest ściśle związana z innymi kluczowymi aktami prawa międzynarodowego, zarówno z tymi natury ogólnej, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, jak i tymi, które koncentrują się na specyficznych obszarach, na przykład wspomnianej we wstępie konwencji z Aarhus.

Twórcy konwencji z Tromsø wyszli z założenia, że zapewnienie obywatelom swobodnego dostępu do informacji publicznej jest kluczowe dla zachowania nie tylko przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych, ale też pluralizmu opinii oraz demokratycznego charakteru państwa i społeczeństwa. Te bowiem wymagają aktywności obywateli, która z kolei nie może się realizować w informacyjnej próżni. Aktywny obywatel musi mieć wiedzę o sprawach publicznych – kierunkach polityki, działaniach władz i ich decyzjach.

Konwencja uściśla standardy między innymi w zakresie uprawnień obywateli (oraz zasad ograniczania tych uprawnień) do uzyskiwania informacji o treści dokumentów wytwarzanych przez szeroko pojęte podmioty publiczne. Definiuje też pewne podstawowe wymogi dotyczące trybu i form występowania o dokumenty, zasad udzielania tego rodzaju informacji przez instytucje publiczne, prawa do odwołań od decyzji

<sup>20</sup> Por.: <http://pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wystapienia/dot-ratyfikacji-konwencji-re-o-uczestnictwie-cudzoziemcow-w-zyciu-publicznym/>.

<sup>21</sup> Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych z 16 czerwca 2001 roku – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/205.htm>.

# PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM:  
ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

odmownych, edukacji w zakresie prawa dostępu do dokumentów urzędowych oraz międzynarodowego nadzoru nad realizacją postanowień konwencji.

Poniżej skupimy się na kilku kluczowych elementach konwencji, które (jeśli tylko zostałaaby ona ratyfikowana i wdrożona do polskiego systemu prawa) wpłynęłyby pozytywnie na przejrzystość życia publicznego w Polsce, a co za tym idzie, również na możliwości obywateli do włączania się w procesy decyzyjne.

Zakres podmiotowy konwencji z Tromsø określa art. 1 ust. 2. Definiuje on pojęcie „władz publicznych” (ang. *public authorities*), wymieniając trzy podstawowe kategorie podmiotów zobowiązanych do udostępniania dokumentów:

- administracja publiczna szczebla krajowego (centralna), regionalnego i lokalnego (samorządowa);
- organy stanowiące wszystkich szczebli (czyli np. sejm, senat czy rady gmin) i organy wymiaru sprawiedliwości (w szczególności organy ścigania, sądy, prokuratura) w zakresie, w jakim wykonują funkcje administracyjne;
- osoby fizyczne i prawne w zakresie, w jakim ich działania są związane z wykonywaniem zadań administracji publicznej (np. organizacje pozarządowe, eksperci).

Dodatkowo, przepisy konwencji pozwalają sygnatariuszom na dobrowolne rozszerzenie zakresu jej implementacji, włączając do katalogu podmiotów:

- organy stanowiące – w zakresie funkcji innych niż administracyjne;
- organy wymiaru sprawiedliwości – w zakresie funkcji innych niż administracyjne;
- osoby fizyczne i prawne wykonujące funkcje publiczne lub działania finansowane ze środków publicznych (realizujące więc np. zadania zlecone im przez administrację publiczną);

Zwraca uwagę duża elastyczność opisywanych przepisów. Konwencja nie nakłada na państwa-sygnatariuszy sztywnego rygoru. W wersji minimum kraj podpisujący konwencję może ograniczyć się w zasadzie do nałożenia odpowiednich obowiązków w zakresie udostępniania dokumentów wyłącznie do wąsko pojętej administracji publicznej. Nie umniejsza to oczywiście znaczenia konwencji. W wielu krajach reprezentowanych w Radzie Europy mamy do czynienia z niskimi standardami w zakresie udostępniania informacji publicznej. Niestety, należy do nich również Polska, co ujawniło się z całą mocą przy okazji prac nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej w latach 2010–2011<sup>22</sup>. Na naszą niekorzyść świadczy również miejsce, które zajmujemy w rankingu *Global Right to Information Rating* – zdobyliśmy w nim 61 punktów na 100 możliwych<sup>23</sup>.

Jeśli jednak dany kraj stawia sobie ambitniejsze cele w zakresie otwartości i włączania obywateli w procesy decyzyjne, powinien możliwie szeroko wdrożyć postanowienia konwencji, nie koncentrując się li i jedynie na administracji publicznej. W ten sposób można ją wykorzystać do poszerzenia swobody dostępu do dokumentów opisujących na przykład proces legislacyjny na poziomie parlamentu czy też na poziomie lokalnym. Poszerzając zakres implementacji, mogłaby ona przyczynić się też do ułatwienia dostępu do dokumentacji postępowań sądowych, o co w Polsce wciąż jest bardzo trudno<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Por. G. Makowski, *Gwarancje dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 23–39 – <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/2116917468.pdf>; G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 4434; J. Stefanowicz, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Senat RP, Warszawa 2011, druk senacki nr 1352; Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198.

<sup>23</sup> <http://www.rti-rating.org/home.php>.

<sup>24</sup> S. Osowski, *Udostępnianie akt sprawy stronie nie jest udostępnianiem informacji publicznej* – [http://informacjapubliczna.org.pl/2,170,udostepnianie\\_akt\\_sprawy\\_stronie\\_nie\\_jest\\_udostepnianiem\\_informacji\\_publicznej.html](http://informacjapubliczna.org.pl/2,170,udostepnianie_akt_sprawy_stronie_nie_jest_udostepnianiem_informacji_publicznej.html).



Drugi element, na który warto zwrócić uwagę, to wyraźne wskazanie, że obowiązek udostępniania dokumentów urzędowych dotyczy też podmiotów niezaliczających się do administracji publicznej, w tym również osób fizycznych. Pod jednym wszakże warunkiem: że takie osoby (prawne bądź fizyczne) wykonują działania mieszczące się w zakresie funkcji administracji publicznej.

Przykładowo, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>25</sup> po nowelizacji w 2010 roku pozwala urzędom na przekazanie pewnych funkcji organizacjom pozarządowym. Na mocy art. 11 ust. 2a organ administracji publicznej (bądź to centralnej, bądź samorządowej) może zlecić organizacji pozarządowej obsługę konkursów na wykonanie zadań publicznych. Taki operator konkursu przygotowuje zapytania konkursowe, powołuje komisje, dokonuje wyboru ofert, a także podpisuje umowy ze zleceniobiorcami. Wykonuje zatem wiele istotnych działań, które tradycyjnie leżały w gestii administracji publicznej. Konsekwencją tego jest również odpowiedzialność za zachowanie dyscypliny finansów publicznych oraz obowiązek dostosowania się do standardów dobrego rządzenia, w tym również zasady transparentności. Tymczasem polskie organizacje pozarządowe, wykonując zadania publiczne i korzystając z publicznych pieniędzy, często ignorują owe standardy (co przejawia się chociażby w nieprowadzeniu stron Biuletynu Informacji Publicznej).

To istotny wątek, zwłaszcza w kontekście coraz silniejszej światowej tendencji do przekazywania różnego rodzaju funkcji, tradycyjnie należących do administracji publicznej, podmiotom spoza ściśle pojętego sektora publicznego<sup>26</sup>. Warto sobie uzmysłowić, że dziś coraz trudniej określić, czym dokładnie jest administracja publiczna, kto jest urzędnikiem czy funkcjonariuszem publicznym. Coraz większy udział w realizacji zadań publicznych mają podmioty niepubliczne i osoby indywidualne – zewnętrzni eksperci, specjaliści zatrudniani na umowę o dzieło i zlecenia, pracownicy kontraktowi.

Ów swoisty *outsourcing* powoduje rozmycie pojęcia administracji publicznej (czy nawet ogólnie – sektora publicznego), a jednocześnie każe sobie postawić pytanie, do jakiego rodzaju podmiotów powinny znajdować zastosowanie szeroko pojęte standardy dobrego rządzenia, w tym również zasada transparentności i otwartego dostępu do informacji publicznej. Postanowienia konwencji z Tromsø wychodzą temu problemowi naprzeciw.

Przejdźmy jeszcze do omówienia jednego ważnego punktu konwencji – definicji dokumentu urzędowego. Nie jest to już tak złożona kwestia jak katalog podmiotów, niemniej jednak znów warto zwrócić uwagę, że definicja proponowana przez konwencję jest bardzo pojemna. Dokumentem urzędowym jest wszelka informacja zarejestrowana w jakiegokolwiek postaci, wytworzona lub otrzymana i posiadana przez interesujący nas podmiot.

Dostęp do dokumentów urzędowych może zostać ograniczony, gdyby ich ujawnienie stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, obronności kraju, zagrażało prawidłowemu wykonywaniu funkcji organów wymiaru sprawiedliwości,

<sup>25</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 23 kwietnia 2003 roku (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

<sup>26</sup> Por.: C. Demmke, *Ethics in civil services of the EU – Many Paradoxes but no need to be pessimistic*, referat wygłoszony na konferencji „Ethics and integrity of governance: The First TransAtlantic Dialogue (1 TAD)”, Leuven, 2–5 czerwca 2005 roku.

## PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM:  
ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

czynnościom kontrolnym i nadzorczym, prawu do prywatności lub innym, uzasadnionym interesom osób prywatnych, w tym również interesom gospodarczym podmiotów prywatnych, polityce gospodarczej czy fiskalnej kraju, zasadzie równego traktowania przed sądami, środowisku naturalnemu, relacjom między organami władzy publicznej. Dodatkowo państwa-sygnatariusze przystępując do konwencji mogą zaproponować własne ograniczenia w jej stosowaniu.

Wydaje się, że ten katalog wyłączeń to jeden z najsłabszych elementów konwencji z Tromsø. Wspomniane kategorie są bardzo ogólne, co na etapie implementacji do prawa krajowego zawsze będzie tworzyć pokusę do tworzenia takich przepisów w zakresie dostępu do dokumentów urzędowych, aby go utrudnić, a nie ułatwić. Pewnym pocieszeniem jest treść art. 3 ust. 3 konwencji, który narzuca obowiązek określenia ram czasowych ograniczeń w dostępie do dokumentów

Omawiając z kolei kwestię form i trybu udostępniania konwencji, warto zwrócić uwagę na kilka wymogów. Generalnie konwencja powtarza standardy udostępniania informacji publicznej, które są już w Polsce uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>27</sup>, jak na przykład zasadę nieodpłatnego udostępniania dokumentów urzędowych czy zakaz żądania, aby aplikujący tłumaczył powód, dla którego domaga się dostępu do informacji.

Pewną nowością jest jednak przepis zobowiązujący państwa-sygnatariuszy do takiego uregulowania procedury dostępu do dokumentów urzędowych, aby starający się o to mieli zapewnioną ze strony podmiotów publicznych pomoc w formułowaniu swoich zapytań. To bardzo istotny punkt, ponieważ urzędy i inne instytucje często odmawiają informacji, zasłaniając się niemożnością ustalenia tego, czego żądają od nich obywatele – oddalają prośby, jeśli nie dotyczą one konkretnych dokumentów lub po prostu ignorując zapytania, wykorzystując przy tym najmniejsze uchybienia formalne – chociażby nieprecyzyjne podanie nazwy dokumentu. Konwencja zobowiązuje urzędników do pomocy interesantom w dookreśleniu przedmiotu ich poszukiwań i dotarciu do żądanej przez nich informacji.

W konwencji zawarto jeszcze dwa wartościowe standardy dotyczące trybu udostępniania dokumentów urzędowych. Pierwszym jest zobowiązanie organów władzy publicznej do przedstawiania interesantom wyczerpujących (nieograniczających się li i jedynie do podania podstawy prawnej) odpowiedzi w przypadku odmowy dostępu do dokumentów urzędowych. Drugim jest zapewnienie dostępu do dokumentów poprzez możliwie szerokie zróżnicowanie form – w wersjach drukowanych, elektronicznych, przez internet, w urzędzie, drogą pocztową etc. To ważne, że uwypuklono te dwie kwestie, ponieważ mimo iż ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje od 2001 roku, to wciąż jest wiele przypadków odmów, które nie są wystarczająco uzasadnione. Dostęp do informacji publicznej jest również utrudniany poprzez ograniczanie możliwości uzyskania informacji<sup>28</sup>.

Najważniejszym być może jednak elementem konwencji z Tromsø są przepisy zobowiązujące kraje-sygnatariuszy do propagowania wiedzy o prawie i możliwościach

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1109).

<sup>28</sup> Por.: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce w oczach ekspertów. Komunikat z badań*, SLLGO, Warszawa 2010 – [http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/dip\\_-\\_komunikat\\_z\\_bada%C5%84.pdf](http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/dip_-_komunikat_z_bada%C5%84.pdf); *Raport z badania Omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach jst (...) zrealizowanego (...) na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2010 – [http://www.ip.mac.gov.pl/download/57/3488/Badanie\\_omnibus\\_na\\_temat\\_satysfakcji\\_z\\_obsługi\\_i\\_dostępu\\_do\\_informacji\\_publiczne.pdf](http://www.ip.mac.gov.pl/download/57/3488/Badanie_omnibus_na_temat_satysfakcji_z_obsługi_i_dostępu_do_informacji_publiczne.pdf).



uzyskiwania dostępu do dokumentów urzędowych. Przepis art. 9 dość precyzyjnie definiuje zakres niezbędnych działań informacyjnych i edukacyjnych, skierowanych przede wszystkim do przedstawicieli organów władzy publicznej. Mają oni dysponować wyczerpującą wiedzą o obowiązkach dotyczących udostępniania dokumentów urzędowych. Urzędnicy muszą też wiedzieć, w jaki sposób informować obywateli o ich uprawnieniach. Powinni też umiejętnie i efektywnie zarządzać zasobami, aby dostęp do nich był łatwy i szybki. Organy władzy publicznej powinny też dysponować przejrzystymi i precyzyjnymi procedurami w zakresie niszczenia dokumentów.

W tym punkcie warto również wspomnieć, że konwencja powołuje do życia specjalny międzynarodowy zespół nadzorujący realizację jej postanowień. W skład zespołu wchodzi od 10 do 15 członków reprezentujących państwa-sygnatariuszy, rekrutujących się spośród osób mających doświadczenie i wiedzę ekspercką w zakresie problemów dostępu do informacji. Osoby te są wybierane na czteroletnią kadencję (z możliwością jednokrotnej reelekcji). Oprócz nadzoru nad procesem wdrażania i wykonywania przepisów konwencji w kompetencjach grupy leży również organizowanie przepływu informacji między stronami konwencji w zakresie polityk publicznych dotyczących udostępniania dokumentów urzędowych, rozwiązań prawnych i technologicznych oraz formułowanie zaleceń co do ewentualnych poprawek konwencji.

## Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych<sup>29</sup>

Ostatnia z omawianych konwencji ma najogólniejszy charakter, ponieważ, jak wskazuje sam tytuł, wyznacza standardy gwarantowania podstawowych praw osobom niepełnosprawnym. Jednocześnie dotyczy zagwarantowania możliwości aktywnego udziału w życiu publicznym kolejnej, specyficznej grupie obywateli, jaką są osoby niepełnosprawne. Specyficznej dlatego że – podobnie jak cudzoziemcy – osoby niepełnosprawne są narażone na różne formy marginalizacji, w tym również wykluczenia z aktywnej partycypacji w procesach decyzyjnych.

O tym, że ryzyko wykluczenia tej grupy jest realne, nie trzeba specjalnie przekonywać, wystarczy spojrzeć na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, czy udział osób niepełnosprawnych w wyborach powszechnych<sup>30</sup>. Jednocześnie, jak w żadnym innym obszarze tak w tym przypadku rzeczywistą zmianę można spowodować już tylko poprzez zmianę prawa. Wspomnijmy chociażby, że dopiero niedawno udało się tak zmodyfikować prawo wyborcze, aby niepełnosprawni mogli głosować za pośrednictwem pełnomocników lub korespondencyjnie. Dzięki wprowadzeniu tego rozwiązania wiele osób po raz pierwszy w życiu miało możliwość udziału w tak podstawowej aktywności obywatelskiej, jaką jest głosowanie<sup>31</sup>.

Stąd też należy mieć nadzieję, że implementacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych stanie się impulsem do kolejnych zmian w prawie, które – podobnie jak przyjęcie nowego kodeksu wyborczego – spowodują, że osoby niepełnosprawne staną

<sup>29</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 roku (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 882).

<sup>30</sup> Por.: J. Zbieranek, *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendach instytucji pełnomocnika*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 53–58.

<sup>31</sup> *Polacy o wyborach. Raport z badań*, oprac. K. Grot, A. Niżyńska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010 – <http://www.isp.org.pl/files/980078269056792001288274874.pdf>.

się bardziej aktywne w życiu publicznym. Nadzieja jest tym bardziej uzasadniona, że spośród trzech konwencji omawianych w tym tekście tylko ta doczekała się ratyfikacji – 6 września 2012 roku uroczyście podpisał ją Prezydent Bronisław Komorowski. Należy więc liczyć, że decydenci nie będą zwlekać zbyt długo z implementacją jej przepisów.

Podobnie jak w przypadku poprzednich dwóch konwencji, nie będziemy omawiać całości przepisów, a skupimy się jedynie na kilku elementach, kluczowych z perspektywy partycypacji publicznej. Już w preambule odnajdziemy co najmniej dwa takie istotne punkty.

Twórcy tego dokumentu dostrzegli między innymi problem istnienia barier uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym aktywny udział w życiu społecznym i publicznym na równi z osobami pełnosprawnymi, skutkujący naruszeniami praw człowieka i rzeczywistym wykluczeniem. Dlatego w preambule zawarty jest ogólny postulat tworzenia polityk publicznych (strategii) zrównoważonego rozwoju, uwzględniających znaczenie kwestii niepełnosprawności. W ostatnim punkcie preambuły odnajdziemy natomiast wezwanie do nieustawiania w działaniach na rzecz poprawy niekorzystnej sytuacji osób niepełnosprawnych i promowania ich udziału w „sferze obywatelskiej, politycznej, gospodarczej i kulturalnej”.

W tym kontekście wymowna jest definicja pojęcia dyskryminacji, zawarta w art. 2 konwencji. Według niej dyskryminacją będzie jakiegokolwiek „(...) zróżnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub jakiegokolwiek innej (...). Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę jego usprawnienia”. Uwagę zwraca ostatnie zdanie tej definicji, które jako dyskryminację określa również zaniechanie dokonywania usprawnień umożliwiających osobom niepełnosprawnym udział w życiu publicznym. Kraje-sygnatariusze konwencji powinny zatem nie ustawiać w tworzeniu rozwiązań sprzyjających aktywności tej grupy społecznej.

W związku z tym artykuły 4 i 9 obligują państwa-sygnatariuszy do przyjmowania właściwych środków administracyjnych i ustawodawczych poszerzających możliwości realizacji praw osób niepełnosprawnych, w tym także likwidowania barier administracyjnych i legislacyjnych. Co więcej, w tym samym artykule odnajdziemy także wezwanie do „tworzenia oraz popierania dostępności i wykorzystywania nowych technologii, w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych”, jeśli miałyby one pomóc osobom niepełnosprawnym w pełnym uczestnictwie w życiu publicznym. Skoro więc, przykładowo, zdecydowano się na wprowadzenie głosowania za pośrednictwem pełnomocnika czy głosowania korespondencyjnego, to w duchu konwencji powinno się iść dalej i przygotować również możliwość udziału w wyborach czy referendum przez internet.

Na kwestię partycypacji publicznej osób niepełnosprawnych trzeba też patrzeć szerzej, nie ogranicza się ona bowiem li i jedynie do udziału w wyborach i referendum,

ale obejmuje przede wszystkim możliwość uczestnictwa w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Osoby niepełnosprawne powinny mieć też ułatwiony dostęp do informacji publicznej, posiedzeń organów stanowiących, do procesów konsultacyjnych etc. W Polsce wciąż nie dysponujemy wystarczającymi środkami, począwszy od najprostszej infrastruktury (budynki urzędów częstokroć nie są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych), na zaawansowanych rozwiązaniach teleinformatycznych skończywszy. Można by w tym miejscu wspomnieć chociażby o stronach Biuletynu Informacji Publicznej, które rzadko są dostosowane do potrzeb osób niedowidzących, nie wspominając już o wciąż bardzo ograniczonym zakresie spraw urzędowych, które można załatwić drogą internetową, co częstokroć jest również barierą dla pełnosprawnych obywateli.

W kontekście zagadnienia partycypacji publicznej szczególnie istotnym przepisem jest art. 19, traktujący o niezależnym życiu i włączaniu osób niepełnosprawnych w społeczeństwo. Choć w większym stopniu opisuje on zasady dostępu osób niepełnosprawnych do różnego rodzaju usług publicznych (np. lokali socjalnych), to we wstępie jest mowa o tym, że państwa-strony konwencji uznają równe prawo wszystkich osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie oraz podejmują odpowiednie środki w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne z tego prawa oraz ich pełnego włączenia i udziału w społeczeństwie.

Kluczowy jest również art. 21, mówiący o gwarancjach wolności wypowiedzania się i dostępu do informacji. Znowu przy tej okazji mówi się o konieczności tworzenia mechanizmów ułatwiających osobom niepełnosprawnym realizację tego prawa, korzystających z najnowszych osiągnięć technologicznych. Jednocześnie przepis ten przypomina o istnieniu innych rozwiązań o bardziej tradycyjnym charakterze – języków migowych, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomaganej (argumentatywnej) i alternatywnej, które są niezbędnym ułatwieniem na przykład w codziennych kontaktach osób niepełnosprawnych z instytucjami publicznymi. W tym zakresie mamy już pewne osiągnięcia. Wspomnieć można chociażby o ustawie z 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>32</sup>, która wprowadziła między innymi wymóg zapewnienia osobom głuchoniemym tłumacza języka migowego w kontaktach z administracją publiczną. Trudno jednak uznać, że wprowadzenie tego aktu prawnego wyczerpuje wszystkie postulaty zawarte w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

*Last but not least*, należy wspomnieć również o art. 29 konwencji. Traktuje on o kwestiach udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym i politycznym. Główny nacisk został położony na zagwarantowanie niepełnosprawnym nieskrępowanego udziału w wyborach i referendach, w tym dostępu do pomocy w wykonywaniu swoich uprawnień (co, jak już wspomniano wcześniej, w dużym stopniu zostało w Polsce dopełnione dzięki zmianom prawa wyborczego). W punkcie „b” tego artykułu jest jednak mowa również o potrzebie aktywnego kreowania środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1243).

Mowa jest więc wprost o pomaganiu niepełnosprawnym w uczestnictwie w procesach decyzyjnych. Autorzy widzą możliwość realizacji tego zobowiązania także między innymi przez zachęcanie osób niepełnosprawnych do zrzeszania się i tworzenia organizacji pozarządowych oraz prowadzenia działalności rzeczniczej.

Kończąc, a jednocześnie nawiązując do tego ostatniego wątku, warto odnotować, że konwencja nakłada na państwa-sygnatariuszy obowiązek stworzenia systemu monitoringu wdrażania jej postanowień, w który również aktywnie mają zostać włączeni przedstawiciele środowisk skupiających osoby niepełnosprawne – mówi o tym ust. 3 art. 33.

### Podsumowanie

Celem niniejszego tekstu było przybliżenie trzech ważnych aktów prawa międzynarodowego, które zawierają przepisy wyznaczające międzynarodowe standardy partycypacji publicznej w zakresie praw cudzoziemców, dostępu do informacji publicznej oraz osób niepełnosprawnych. Polskie władze wielokrotnie deklarowały, że ich zamiarem jest zwiększanie aktywności obywateli w sferze publicznej. Owe deklaracje zostały zawarte między innymi w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego czy Strategii „Sprawne Państwo”. Moc tych strategii jest co prawda obniżona przez fakt, iż do chwili, gdy powstawał niniejszy tekst, żadna z nich nie została przyjęta przez Radę Ministrów. Niemniej jednak należy podkreślić, że kierunki działania, wyznaczone w tych dokumentach, z mniejszą lub większą determinacją są już realizowane (m.in. dzięki funduszom unijnym, czego wyrazem jest np. projekt „Decydujmy razem”, w ramach którego powstał ten tekst). A jeśli tak, to z punktu widzenia polityki publicznej, ukierunkowanej na rozwój partycypacji publicznej, przystąpienie do opisanych konwencji i wdrożenie ich postanowień powinno być w interesie państwa.

Cechą wspólną wszystkich trzech dokumentów jest to, że dotąd nie zostały one ratyfikowane bądź – tak jak w przypadku Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych – trudno dokonać już oceny wdrożenia jej postanowień. Główny postulat, który warto zawrzeć w podsumowaniu, dotyczyłby zatem potrzeby gruntownego przeanalizowania zawartości tych konwencji pod kątem dostosowania do ich wymogów przepisów polskiego prawa i możliwie szybkie rozpoczęcie procesu ich ratyfikacji bądź implementacji.

Każdy z opisanych aktów prawa międzynarodowego zawiera w sobie co najmniej kilka elementów, które jeśli zostały wraz z jego ratyfikacją wdrożone do polskiego porządku prawnego, z pewnością przyczyniłyby się nie tylko do podniesienia standardów partycypacji publicznej, ale także do realizacji innych istotnych społecznie celów. Przypomnijmy chociażby pierwszy z opisanych tu dokumentów, dotyczący cudzoziemców. Na tle wymogów sformułowanych w tym dokumencie gwarancje praw do czynnego uczestnictwa w życiu publicznym, aktualne w momencie powstawania tego tekstu, były mocno ograniczone. Tymczasem realizacja postanowień tej konwencji nie tylko stanowiłaby postęp w zakresie rozwoju ram partycypacji publicznej, ale

też mogłaby okazać się ważnym instrumentem polityki migracyjnej, w tym zwłaszcza integracji cudzoziemców z państw spoza Unii Europejskiej. W dalszej perspektywie mógłby to być również instrument wspomagający korzystanie z usług migrantów w ramach polityki rynku pracy.

Z kolei ratyfikacja konwencji z Tromsø mogłaby stać się przyczynkiem do rozwiązania wielu problemów, na które dziś napotykają obywatele chcąc dotrzeć do informacji i danych pozostających w gestii urzędów, które odmawiają udostępniania informacji zasłaniając się bądź to twierdzeniami, że taki a taki materiał nie jest w ich opinii dokumentem urzędowym (np. umowa o dzieło z ekspertem pracującym dla danej instytucji<sup>33</sup>), bądź to stosując uznaniowe kryteria oceny, czy ujawnienie danego dokumentu byłoby czy też nie byłoby szkodliwe dla interesu publicznego<sup>34</sup>. Ratyfikacja tej konwencji z pewnością dałaby też asumpt do kolejnej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która wciąż odbiega od standardów międzynarodowych.

Dobrze jednak, że przynajmniej jedna z opisanych konwencji doczekała się ratyfikacji w okresie, gdy powstawał ten tekst. Ratyfikacja tej konwencji była potrzebna, biorąc pod uwagę chociażby niedociągnięcia w realizacji tzw. ustawy o języku migowym. Przejawem tego jest na przykład kuriozalna sytuacja związana z powołaniem przy ministrze pracy i polityki społecznej Polskiej Rady Języka Migowego, w której nie znalazła się żadna osoba głuchoniema<sup>35</sup>. Można sobie zadać pytanie, jak ocenić tę decyzję urzędników ministerstwa w kontekście artykułów 2, 9 i 33 Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Na koniec trzeba odnotować, że wdrożenie przepisów konwencji samo w sobie może być punktem wyjścia do większej aktywności obywateli i zachętą do udziału w życiu publicznym. Fakt, że Polska przystąpiła do tej czy innej konwencji, może bowiem zachęcać na przykład do podejmowania działań rzeczniczych w kierunku dostosowania aktualnych, niedoskonałych przepisów do standardów międzynarodowych narzucanych przez te dokumenty. Odnosząc się do postanowień aktów prawa międzynarodowego łatwiej też protestować przeciwko decyzjom naruszającym wyrażone tam standardy czy sprzecznym z nim rozstrzygnięciom legislacyjnym bądź politycznym.

<sup>33</sup> Por.: A. Krajewska, *Dostęp do informacji publicznej: wyrok Sądu Najwyższego*, tekst informacyjny z dnia 15 listopada 2012 roku – <http://isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,2,469.html>.

<sup>34</sup> Por. także: A. Krajewska, *Odmowa udostępnienia informacji publicznej: wybrane problemy [w niniejszym tomie]*.

<sup>35</sup> Por. A. Sacha, *Głusi oburzeni! Rada języka migowego bez głuchych* – <http://wiadomosci.nieslyszacy.pl/info,3331.html>.