

# Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?

Grzegorz Makowski

Organizacja strażnicza (od ang. *watchdog* – określenia, jak łatwo się domyślić, nawiązującego do psa strażnika pilnującego jakiegoś mienia) to, najogólniej rzecz ujmując, podmiot (zwykle jakaś grupa zainteresowanych obywateli lub organizacja), którego działania koncentrują się na monitorowaniu jakiejś sfery życia społecznego i sygnalizowaniu zjawisk mogących być źródłem zagrożenia dla społeczeństwa, lokalnej społeczności czy grupy wyodrębnionej ze względu na jakąś istotną cechę (np. płeć, rasę lub pochodzenie etniczne).

Trudno wskazać moment, w którym tego rodzaju inicjatywy pojawiły się po raz pierwszy. Protoplastów organizacji strażniczych zapewne należałoby szukać już w starożytności, kiedy powstawały pierwsze jasno wyodrębnione struktury szeroko pojętej władzy politycznej, gospodarczej czy religijnej. Nie będziemy tu sięgać do tak odległych czasów, niemniej warto przedstawić pewien rys historyczny, by uzmysłowić sobie jak zróżnicowane formy działalności społecznej kryją się pod pojęciem „działań strażniczych”.

## (Pre)historyczne podłoże działalności strażniczej

Działalność strażnicza kojarzona jest przede wszystkim z monitorowaniem władzy politycznej państwa. Poniekąd słusznie, wszak to właśnie instytucje władzy politycznej wyodrębniły się jako pierwsze elementy złożonych społeczeństw. Ci, którzy podlegali strukturom władzy (poddani czy obywatele) zawsze próbowali zadbać o to, żeby nie były one wobec nich zbyt opresyjne. A jednym z przejawów tej dbałości były (i są) nieustanne próby śledzenia poczynań władzy i wymuszania na niej działania w możliwie otwarty sposób.

Słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, dla których kiedyś prowadziłem warsztaty na temat działalności strażniczej (zakończony zresztą powstaniem całkiem dobrego opracowania), doszukiwali się podobek współczesnych inicjatyw strażniczych w buncie możnowładztwa, duchowieństwa i mieszczaństwa angielskiego przeciwko władzy królewskiej w pierwszej połowie XIII wieku. W 1215 roku doprowadził on do przyjęcia Wielkiej Karty Swobód (*Magna Charta Libertatum*)<sup>1</sup>. Do pewnego stopnia mieli rację. Dokument ten jest traktowany jak kamień węgielny współczesnego brytyjskiego ustroju, a także ogólniej – wszystkich współczesnych systemów demokratycznych. Do dziś jest też symbolem walki o wolność. Jego treść istotnie zawiera rozwiązania, które można by uznać za podstawowe dla rozwoju współczesnych działań strażniczych, jak na przykład przepis powołujący do życia specjalną komisję, składającą się z dwudziestu pięciu notabli, która miała uprawnienia do monitorowania przestrzegania Karty przez króla, a gdyby tego nie czynił, nawet do wzniecenia powszechnego buntu i usunięcia monarchy z tronu.

Nawiązując do tego „prehistorycznego” wręcz wątku działalności strażniczej, nie można nie wspomnieć o przywilejach polskiej szlachty,

związanych również z możliwością kontrolowania władzy. Ich ukoronowaniem były m.in. „artykuły henrykowskie”, spisane na sejmie elekcyjnym w 1573 roku<sup>2</sup>. Zawierały one między innymi przepisy stanowiące, że król miał być nieustannie monitorowany przez radę senatorów-rezydentów, którzy następnie mieli zdawać sprawozdanie z wykonywania swoich obowiązków sejmowi. „Artykuły” właściwie uniemożliwiały królowi podjęcie jakiegokolwiek decyzji bez zgody wspomnianej rady i sankcjonowały możliwość wypowiedzenia królowi posłuszeństwa (rokosz) w przypadku, gdyby ten naruszył święte przywileje możnowładztwa (co, nawiasem mówiąc, trudno uznać za konstruktywny przejaw działalności strażniczej).

Kreśląc historyczny kontekst działalności strażniczej, z pewnością można by znaleźć jeszcze więcej podobnych ilustracji z różnych epok, społeczeństw i systemów politycznych. Możliwości monitorowania władzy sukcesywnie zwiększały się na przestrzeni wieków, głównie dzięki temu, że stawała się ona udziałem coraz to nowych grup społecznych. Najpierw były to, jak w przytoczonych przykładach, wąskie elity – arystokracja lub szlachta. Z czasem ten krąg powiększał się obejmując mieszczaństwo, a dzięki rozwojowi systemów parlamentarnych i demokratycznych, koncepcji rządów prawa, obywatelstwa, szansę na mniejszy lub większy udział w sprawowaniu władzy, a zatem także możliwości jej monitorowania zyskał właściwie każdy (na marginesie zaznaczymy jedynie, że czynniki polityczne nie są jedynymi, które sprzyjają rozwojowi szeroko pojętej działalności strażniczej). W niniejszym tekście nie ma możliwości poddania tych procesów wyczerpującej analizie, z pewnością jednak należy wspomnieć jeszcze o kilku wątkach, między innymi o prawie do wolności słowa i dostępu do informacji publicznej.

## Dostęp do informacji publicznej – niezbędny warunek działalności strażniczej

Działalność strażnicza wszelkiego rodzaju nie mogłaby się rozwijać bez gwarancji dostępu do informacji o działaniach władz i możliwości przekazywania tej wiedzy społeczeństwu. Pierwsze tego rodzaju ustawodawstwo (*Tryckfrihetsordningen*) przyjęto w Szwecji w 1766 roku (nawiasem mówiąc, główny impuls do sformułowania tych przepisów wyszedł od prowincjonalnego duchownego Andersa Chydeniusa, który okazał się być wielkim myślicielem i mężem stanu). Twórcy szwedzkiego prawodawstwa inspirowali się również doświadczeniami angielskimi – kraju, który uznawano wówczas za wzór swobód. Prawo przyjęto na fali popularności oświeceniowej filozofii i osłabienia szwedzkiej absolutystycznej monarchii po wojnie siedmioletniej<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dariusz Makiła, *Artykuły henrykowskie (1573-1576): geneza, obowiązywanie, stosowanie: studium historyczno-prawne*, Vizja Press & IT, Warszawa 2012.

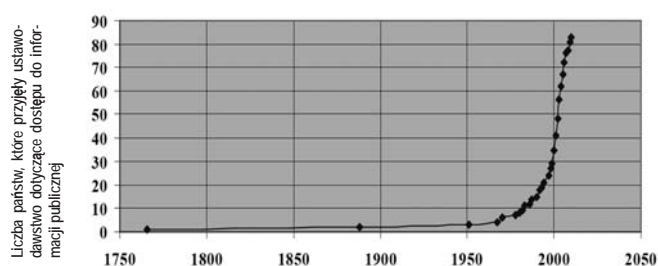
<sup>3</sup> Juha Manninen, *Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act*, in: *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, (ed.) idem, Anders Chydenius Foundation, Kokkola 2006, s. 18–56.

<sup>1</sup> *Kontrola administracji publicznej przez organizacje obywatelskie*, praca zaliczeniowa przygotowana pod kierunkiem dr Grzegorza Makowskiego, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2007 (maszynopis)

Punktem wyjścia dla szwedzkich rozwiązań było zniesienie cenzury i zagwarantowanie wolności prasy. Niemniej, żeby ową swobodę zagwarantować, zdecydowano się zapewnić dostęp do różnego rodzaju materiałów obrazujących funkcjonowanie organów państwa – decyzji i dokumentów, wydawanych przez rozmaite instytucje publiczne, w tym między innymi wyroków sądów (wraz z dokumentacją spraw), sprawozdań z posiedzeń parlamentu i wielu innych źródeł. Jeśli wziąć pod uwagę kontekst historyczny i polityczny powstania opisywanego ustawodawstwa, trzeba podkreślić, że była to swego rodzaju rewolucja. I choć głównym adresatem przyjętych przepisów była dynamicznie rozwijająca się prasa, to z dobrodziejstw swobodnego dostępu do wielu informacji na temat działalności instytucji publicznych mogło skorzystać też wielu szwedzkich obywateli niebędących dziennikarzami.

Szwedzkie ustawodawstwo przez wiele lat było zaledwie pojedynczym przypadkiem. Kolejną znaczącą regulacją dotyczącą dostępu do informacji publicznych, którą przyjęto w następnych wiekach, było dopiero ustawodawstwo USA z 1966 roku<sup>4</sup>. W dalszych latach (już nie wiekach) liczba krajów przyjmujących podobne przepisy rosła już lawinowo, co dobrze ilustrują analizy Rhysa Stubbsa czy Daniela Berlinera.

Wykres 1. Rozpowszechnianie się ustawodawstwa regulującego prawo dostępu do informacji publicznej na świecie w latach 1750–2010



Źródło: Rhys Stubbs, *A Case Study in the Rise of Public Sector Transparency: Understanding the Global Diffusion of Freedom of Information Law*, op. cit.

Niezwykła popularność tego instrumentu wynikała z wielu czynników o charakterze, nazwijmy to, lokalnym (np. sytuacji politycznej w konkretnych państwach, choćby w Polsce w 2001 roku), ale przede wszystkim globalnym – była następstwem postępującej demokratyzacji i rozwoju wolnych mediów o zasięgu międzynarodowym. Efektem ubocznym tych procesów i upowszechniania się standardów związanych z dostępem do informacji publicznej był też rozwój inicjatyw strażniczych (szczególnie dynamiczny w drugiej połowie XX wieku), skoncentrowanych właśnie na monitorowaniu różnych aspektów funkcjonowania instytucji publicznych.

## Rola organizacji pracowniczych i konsumentckich a tradycje działalności strażniczej

Zanim przejdziemy do omówienia bardziej współczesnych zagadnień związanych z działalnością strażniczą, warto podnieść jeszcze dwie historyczne kwestie, związane już nie tyle z rozwojem uwarunkowań politycznych czy prawno-instytucjonalnych, ile z pewnymi praktycznymi przejawami tego typu aktywności.

Otóż, za jeden z najsilniejszych, pierwotnych nurtów działalności strażniczej należałoby uznać, oprócz mediów, rozwój praw pracowniczych i rosnącą rolę powstających związków zawodowych. Organizacje robotników, pojawiające się już w XVIII i XIX wieku w takich państwach jak Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone, cechujących się dynamicznym rozwojem przemysłu, koncentrowały się nie tylko na walce o prawa pracowników i poprawę ich bytu. Wraz z kolejnymi sukcesami, których przykładem było choćby ustanowienie płacy minimalnej i standardowego czasu pracy, w czym paradoksalnie przodowali amerykańscy przemysłowcy, z Henrym Fordem na czele<sup>5</sup>, rola związków zawodowych ewoluowała – od modelu walczącego rewolucjonisty do formuły „strażnika”. W działalności związków zawodowych właśnie funkcja strażnicza, obok rzeczniczej czy ideologicznej, stała się coraz istotniejszym wymiarem. I choć dziś w większości rozwiniętych krajów nadzorem nad przestrzeganiem praw pracowniczych zajmują się w dużej mierze instytucje państwowe, ta funkcja związków zawodowych nie zanikła. Często ma charakter wysoce zorganizowany, czego przykładem może być nasza rodzima instytucja społecznej inspekcji pracy.

Co więcej, mając na względzie strukturalne zmiany na rynku pracy, jak na przykład wzrost sektora usług i zmniejszanie się znaczenia sektora przemysłu (przynajmniej w zachodnich gospodarkach), czy coraz częściej występujące elastyczne formy zatrudnienia, wymykające się sztywnym, wypracowanym w XX wieku kodeksowym standardom, można oczekiwać, że strażnicza rola organizacji pracowniczych będzie stale zyskiwać na znaczeniu. W Polsce tradycyjne organizacje związkowe, okopane w kurczącym się sektorze przemysłowym (głównie też publicznym), daremnie próbują bronić XX-wiecznego *status quo*. Nie radzą sobie z obroną praw pracowników, usług czy rzeszy osób pracujących na kontraktach, umowach cywilnoprawnych i tzw. samozatrudnionych. Tę lukę wypełniają niesformalizowane ruchy społeczne, organizacje pozarządowe, a nawet aktywne jednostki – sygnaliści (ang. *whistleblowers*), jak na przykład Bożena Łopacka, kierowniczka jednego ze sklepów sieci Biedronka, która ujawniła praktyki fałszowania ewidencji czasu pracy i oszukiwania na wynagrodzeniach. Tego rodzaju działania także koncentrują się nie tylko na walce o poprawę warunków pracy, ich celem jest też monitorowanie podstawowych standardów, wynikających choćby z powszechnie obowiązujących praw człowieka (takich jak zachowanie godności człowieka, prawo do równego traktowania czy ochrona przed dyskryminacją), których przestrzeganie powinno być niezależne od formuły prawnej, w jakiej wykonywana jest praca. Zatem uzasadniona jest teza, iż sfera stosunków pracy, jak przed laty, tak i w przyszłości, będzie obszarem intensywnej działalności strażniczej.

W pewnym sensie bliźniaczym do szeroko pojętych stosunków pracy polem działalności strażniczej, w dodatku o podobnej etymologii, jest współczesna kultura konsumpcyjna. Jej dojrzała postać wyodrębniła się (nieprzypadkowo zresztą) w podobnym okresie co fenomen masowego zatrudnienia i kwestia praw pracowniczych. Rozwojowi kultury konsumpcyjnej w oczywisty sposób sprzyjała poprawiająca się, mimo wszelkich przeciwności, sytuacja robotników i szybko rosnąca po drugiej wojnie światowej klasa średnia – przede wszystkim w państwach zachodnich<sup>6</sup>. Obywatele, pracownicy, coraz częściej byli i czuli się konsumentami, a do tego świadomymi – nie tylko swoich potrzeb, ale i praw, a także nie zawsze uczciwych praktyk producentów i sprzedawców, którzy od zarania współczesnej kultury konsumpcyjnej przejawiali skłonność do manipulowania i nadużywania konsumentckiej łatwowierności<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Rhys Stubbs, *A Case Study in The Rise of Public Sector Transparency: Understanding the Global Diffusion of Freedom of Information Law*, International Relations/Political Science, University of Tasmania, Hobart 2011; Daniel Berliner, *The Political Origins of Transparency*, „The Journal of Politics” 2014, Vol. 70. No. 2, s. 479–491.

<sup>5</sup> Gary Cross, *Time and Money: The Making of Consumer Culture*, Routledge, London 1993.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Douglas B. Holt, *Why Do Brands Cause Trouble? A Dialectical Theory of Consumer Culture and Branding*, „Journal of Consumer Research” 2002, Vol. 29, No. 1, s. 70–90.

Konsumpcja, czy tego chcemy czy nie, zwłaszcza w wysoko rozwiniętych społeczeństwach zachodnich, stała się też kwestią polityczną, a konsumenci poczuli, że sami muszą zadbać o jakość i bezpieczeństwo oferowanych im produktów i usług. Na fali boomu gospodarczego, po zakończeniu II wojny światowej pojawiło się na Zachodzie (zwłaszcza w USA) wiele inicjatyw strażniczych, które koncentrowały się właśnie na monitorowaniu działań producentów i sprzedawców oraz na walce o wzmocnienie praw i pozycji konsumenta.

Nie ma tu miejsca, żeby dokładnie omówić rozwój ruchów i organizacji konsumenckich oraz ich zaangażowanie w działalność strażniczą. Dość powiedzieć, że od zawsze w dużej mierze miały one charakter nieformalny i oddolny. Ilustracją może być historia Ralpha Nadera – legendy ruchów konsumenckich w USA. Nader, prawnik, pod koniec lat 50. ubiegłego wieku zajął się problemem bezpieczeństwa pojazdów (a warto dodać, że w owym czasie w Stanach Zjednoczonych sektor samochodowy rozwijał się niezwykle dynamicznie). W publikacjach prasowych, a nade wszystko w książce *Unsafe at Any Speed*, obnażył bulwersujące praktyki amerykańskiego przemysłu samochodowego, polegające na świadomym obniżaniu standardów bezpieczeństwa pojazdów, co zwiększało liczbę i śmiertelność wypadków<sup>8</sup>. Odnosił ogromny sukces, bowiem między innymi dzięki jego zaangażowaniu ludzie reprezentujący przemysł samochodowy zaczęli przywiązywać należyłą wagę do kwestii bezpieczeństwa. Jednak największym osiągnięciem Nadera było uruchomienie – za jego przykładem – kolejnych inicjatyw monitorujących jakość usług i produktów. W jego ślady poszły tysiące Amerykanów zainteresowanych różnymi kwestiami konsumenckimi – od ochrony środowiska, przez bezpieczeństwo leków, aż po rynek usług ubezpieczeniowych. Nader był i wciąż pozostaje inspiracją dla ruchów i konsumenckich inicjatyw strażniczych nie tylko w USA, ale także w Europie i innych krajach na całym świecie. Sam Nader stworzył w 1977 roku organizację (a właściwie ruch społeczny) Public Citizen, zrzeszającą kilkaset tysięcy członków.

Współczesne organizacje strażnicze i ruchy społeczne koncentrujące się na prawach konsumentów, czy ogólniej – na problemach kultury konsumpcyjnej, specjalizują się w monitorowaniu i wykrywaniu stosowania pracy niewolniczej przez korporacje działające w różnych zakątkach świata oraz obnażaniu nieuczciwych praktyk marketingowych czy reklamowych (jak na przykład sławna organizacja Ad Busters i inne podobne inicjatywy z kręgu *culture jam*)<sup>9</sup>. I podobnie jak w przypadku organizacji zajmujących się sytuacją robotników czy pracowników, działalność tych podmiotów będzie również zyskiwać na znaczeniu w najbliższej przyszłości.

Kończąc ten wątek warto zaznaczyć, że rozwojowi podłoża działań strażniczych sprzyjała nie tylko lepsza dostępność różnego rodzaju informacji publicznych i związany z tym poszerzający się zakres wolności debaty publicznej. Istotne były również inne procesy o charakterze globalnym, zwłaszcza demokratyzacja i rozwój koncepcji praw człowieka. Po drugiej wojnie światowej działania strażnicze zyskały niezwykle silne umocowanie w wielu aktach prawa międzynarodowego. Wspomnieć można choćby, że prawo dostępu do informacji publicznej zostało podniesione do rangi jednego z podstawowych praw człowieka. Przykładowo, artykuł 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że każdy ma prawo do własnej opinii i może ją swobodnie wyrażać, z czym związana jest swoboda poszukiwania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami. Ponadto, Deklaracja i inne akty pokrewne (jak choćby Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) stworzyły wiele nowych, międzynarodowych standardów, których wdrażania i monitorowania nie można było pozostawić wyłącznie takim insty-

tucjom jak ONZ czy Rada Europy, i których stosowanie wymagało zaangażowania samych obywateli i organizacji społecznych. Stąd też okres powojenny, począwszy od przełomu lat 60. i 70., to rozkwit najróżniejszego rodzaju organizacji strażniczych, specjalizujących się w monitorowaniu i egzekwowaniu podstawowych praw człowieka i praw obywatelskich. Amnesty International, Green Peace, Transparency International to tylko przykłady bodaj najlepiej znanych międzynarodowych organizacji i ruchów społecznych, których istotą jest właśnie działalność strażnicza – kontrolowanie czy państwa, które zadeklarowały chęć przestrzegania różnego rodzaju międzynarodowych zobowiązań, rzeczywiście je wypełniają.

Ten krótki rys historyczny i międzynarodowy miał uzmysłwić czytelnikowi, że działalność strażnicza jako obszar aktywności obywatelskiej ma głębsze korzenie niż mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka. Działalność ta ma też bardzo różne oblicza. Nie jest związana jedynie ze społeczną kontrolą instytucji publicznych, zapobieganiem korupcji czy nadużywaniu władzy. Jej istotnym przejawem jest monitorowanie tak ważnych społecznych kwestii jak stosunki pracy, relacje między konsumentami i producentami oraz dostawcami wszelkich produktów i usług, prawa człowieka lub ekologia. Wiele, jeśli nie zdecydowana większość inicjatyw obywatelskich koncentrujących się na wymienionych zagadnieniach, zakłada również działalność strażniczą.

### Inicjatywy strażnicze w Polsce

Działalność strażnicza w Polsce wydaje się być przede wszystkim domeną organizacji pozarządowych. Oddolnych, luźniejszych form czy ruchów społecznych, stawiających sobie za cel monitorowanie jakiegoś wycinka życia publicznego, raczej się nie spotyka. Co nie oznacza, że mniej sformalizowane odmiany działalności strażniczej nie mają w Polsce potencjału rozwojowego. Wręcz przeciwnie. Do tego wątku wrócimy w końcowej części tekstu.

Według rejestru REGON, w 2013 roku zarejestrowanych było około 125 tys. organizacji pozarządowych (fundacji, stowarzyszeń oraz innych organizacji społecznych, np. straży pożarnych). Trudno dokładnie ustalić ile jest wśród nich organizacji strażniczych i w jakich obszarach one działają, brakuje bowiem badań dedykowanych konkretnie temu typowi aktywności. Pewien obraz aktywności strażniczej organizacji pozarządowych można jednak uzyskać posługując się różnymi pośrednimi danymi.

Przykładowo, według badań Głównego Urzędu Statystycznego za rok 2012 (opublikowanych jednak dopiero w 2014 roku), 2% organizacji pozarządowych w Polsce wskazało „prawo i jego ochronę oraz prawa człowieka” jako główny obszar swojej działalności<sup>10</sup>. Domyślać się można, że wśród organizacji aktywnych właśnie w tej sferze mogliśmy odnaleźć podmioty prowadzące działalność strażniczą. Biorąc pod uwagę fakt, że byłaby to zaledwie część i tak niewielkiej liczby organizacji działających w tym obszarze, łatwo dojść do wniosku, że jest to raczej margines aktywności trzeciego sektora. Inne „typowe” dla działań strażniczych obszary, jak „ochrona środowiska” czy „sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe”, uchwycone w badaniu GUS, dla organizacji pozarządowych w Polsce również nie stanowią szczególnego priorytetu. Odpowiednio 2% i 6% badanych podmiotów wskazało je jako główne pola swoich działań.

Podobny obraz wyłania się z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2012 roku<sup>11</sup>. Według tego sondażu zaledwie 1% organizacji uzna-

<sup>8</sup> Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed: The Designed-in Dangers of the American Automobile*, Grossman, Chicago 1965.

<sup>9</sup> Przegląd tego rodzaju inicjatyw można znaleźć w: Naomi Klein, *No logo*, Świat Literacki, Warszawa 2009.

<sup>10</sup> *Trzeci sektor w Polsce: stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.: studia i analizy statystyczne*, (red.) Karolina Gość-Wójcicka, (współpr.) Sławomir Naęcz, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2014.

<sup>11</sup> Jadwiga Przewłocka, Piotr Adamiak, Jan Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych: raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

ło „prawo, prawa człowieka, działalność polityczną” za główne pole swojej działalności, podobny odsetek badanych podmiotów wskazał na problematykę „spraw zawodowych, pracowniczych i branżowych”, zaś „ochrona środowiska” jest głównym obszarem aktywności 2% organizacji. Różnice między danymi Klonu/Jaworu i tymi podawanymi przez GUS wynikają stąd, że ten pierwszy sondaż koncentruje się wyłącznie na fundacjach i stowarzyszeniach, podczas gdy badaniami GUS objęte są również inne typy organizacji. Dane Klonu/Jaworu poszerzają nieco obraz, wyczytać z nich bowiem można, że wspomniane trzy obszary aktywności, które mogą być potencjalnie związane z działalnością strażniczą, są dla części organizacji uzupełnieniem ich głównego nurtu – „prawo, prawa człowieka, działalność polityczna” jest takim dodatkowym polem aktywności dla 6%, „sprawy zawodowe, pracownicze i branżowe” dla 4%, „ochrona środowiska” dla 11% badanych podmiotów<sup>12</sup>.

Z kolei z bazy projektów i organizacji strażniczych prowadzonej przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, jedną z najprężniej działających na tym polu organizacji, wynika, że w latach 2004–2012 zrealizowano w Polsce co najmniej 260 projektów strażniczych, w które było zaangażowanych 140 różnych organizacji<sup>13</sup>.

Jakkolwiek ogólna liczba organizacji prowadzących działania strażnicze w Polsce nie jest oszałamiająca, jednak prawdopodobnie jest ona nieco większa niż wskazywałyby badania GUS czy Stowarzyszenia Klon/Jawor. Wiele organizacji realizuje rozmaitego rodzaju inicjatywy strażnicze obok swojego głównego nurtu działalności. Nierzadko jest to wręcz niezbędne, zwłaszcza wówczas, gdy angażują się w poprawę sytuacji jakiejś konkretnej grupy społecznej, kiedy nie wystarczy świadczenie na jej rzecz określonych usług czy zaspokajanie pewnych potrzeb, ale trzeba dodatkowo zabiegać o rozstrzygnięcia instytucjonalne czy prawne, których realizacja później musi być przez kogoś monitorowana. Przykładowo, w opracowaniu na temat sytuacji organizacji strażniczych Krzysztof Izdebski i Katarzyna Batko-Tołuć opisują m.in. Stowarzyszenie Kampania Przeciwko Homofobii, które oprócz świadczenia bezpośredniej pomocy osobom homoseksualnym (np. pomocy psychologicznej) zajmuje się również monitorowaniem przestrzegania zakazów dyskryminacji<sup>14</sup>. Z kolei Ryszard Skrzypiec, który przeprowadził pogłębione, jakościowe badania na temat działalności strażniczej ustalił, że osoby działające w organizacjach często nie identyfikują się z tego rodzaju aktywnością, choć w rzeczywistości ją realizują<sup>15</sup>.

Można zatem z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że sektor pozarządowy podejmuje działania strażnicze i są one bardziej różnorodne niż wskazywałyby na to dane statystyczne czy sondażowe, nadal jednak ta forma działalności organizacji w Polsce ma raczej charakter niszowy. Działalność strażnicza w naszym kraju to z pewnością nie tylko aktywność znanych powszechnie, dużych organizacji, takich jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Amnesty International, Sieć Obywatelska – Watchdog Polska czy nawet powstałe niedawno takie inicjatywy jak Fundacja Panoptykon (zajmująca się monitorowaniem przestrzegania praw człowieka, w tym w szczególności prawa do prywatności w warunkach wzmagającego się nadzoru ze strony instytucji państwowych i prywatnych) albo organizacje specjalizujące się w śledzeniu i przeciwdziałaniu różnego rodzaju dyskryminacjom, jak choćby wspomniane już Stowarzyszenie Kampania Przeciwko Homofobii.

Co więcej, rośnie w Polsce zapotrzebowanie na działalność strażniczą. Sprzyja temu rosnąca świadomość różnego rodzaju przysługu-

jących obywatelom praw (np. w miejscu pracy, w stosunku do państwa, w relacjach z instytucjami finansowymi, religijnymi czy nawet z samymi organizacjami pozarządowymi). Poszerza się obszar spraw publicznych, które domagają się systematycznego monitoringu i aktywności ze strony obywateli. Jednak nawet powierzchowna (siłą rzeczy) obserwacja dynamiki rozwoju organizacji strażniczych w Polsce każe wątpić, czy to właśnie tu należy lokować nadzieję na intensyfikację działalności strażniczej.

Jak wspomniano wcześniej, tylko dla nielicznych organizacji działalność strażnicza jest głównym typem ich aktywności. Większość z tych bardziej znanych powstała jeszcze w latach 90. i mogła rozwijać swoją działalność dzięki łatwo dostępnemu finansowaniu ze środków amerykańskich darczyńców i rządu USA. Po zniknięciu, na początku XXI wieku, tego źródła finansowania, przez długi czas jedynym podmiotem wspierającym finansowo rozwój tego rodzaju inicjatyw była Fundacja im. Stefana Batorego. Warto przy tym wspomnieć, że poza udzielaniem grantów, Fundacja Batorego, w ramach realizowanego od 2000 roku programu Przeciw Korupcji, przyczyniła się do powstania pierwszej organizacji specjalizującej się w monitorowaniu otwartości władzy i realizacji przepisów prawa dotyczących dostępu do informacji publicznych. Ogólnopolskie stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, bo o nim tu mowa, wyłoniło się z grupy aktywistów szkolenych w ramach programu Przeciw Korupcji właśnie do prowadzenia lokalnych działań strażniczych w gminach. Prowadzące działalność strażniczą organizacje pozarządowe mogą uzyskać pewne wsparcie ze środków unijnych bądź w ramach programów finansowanych przez kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), takie jak Szwajcaria czy Norwegia. Nie są to jednak na tyle duże i łatwo dostępne fundusze, żeby zapewnić tego rodzaju organizacjom rozwój i możliwość stabilnego działania. Natomiast przeznaczane na działalność strażniczą polskie środki publiczne, nawet jeśli są już dostępne, to często niemożliwe do wykorzystania ze względu na oczywisty konflikt interesów – organizacje zajmujące się na przykład monitorowaniem polityki antykorupcyjnej rządu nie powinny finansować swoich działań rządowymi pieniędzmi.

Stąd też diagnoza z 2012 roku, postawiona w raporcie na temat działalności organizacji strażniczych w Europie Środkowo-Wschodniej, przygotowanym przez European Center for Non-For-Profit Law, mimo upływu lat jest wciąż aktualna – rozwój działalności strażniczej prowadzonej przez organizacje pozarządowe, głównie z powodu braku możliwości pozyskania wsparcia finansowego, jest bardzo trudny lub wręcz niemożliwy<sup>16</sup>. Niemniej, jak wspomniano wcześniej, zapotrzebowanie na działalność strażniczą wzrasta i wobec niemożliwości prowadzenia jej w ramach organizacji pozarządowych, siłą rzeczy realizowana jest w inny sposób.

### Samotne wilki i sfory psów strażników – przyszłość działalności strażniczej?

Skoro zatem działalność strażnicza zorganizowana w ramach trzeciego sektora niedomaga, a perspektywy jej rozwoju, z uwagi na kosztochłonność i mgliste możliwości finansowania, są niepewne, nadziei na ożywienie tego rodzaju aktywności upatrywać należy w inicjatywach niesformalizowanych – oddolnych, prowadzonych przez jednostki, spontanicznych. Takiej działalności strażniczej sprzyja rozwój nowych technologii. Za sprawą internetu, smartfonów, tabletek i mobilnych aplikacji niemal każdy (oczywiście jeśli tylko ma zapał, pewne kwalifikacje i chęć działania na rzecz dobra wspólnego) może stać się *watchdogiem*.

Przykładem takiej inicjatywy mogą być chociażby działania Piotra Vagli Wąglowskiego, prawnika, publicysty, webmastera, twórcy

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Katarzyna Batko-Tołuć, Krzysztof Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce: stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ryszard Skrzypiec, *Raport całościowy obejmujący badania IDI i FGI, przeprowadzone w ramach projektu „Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych”*, Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych i Oświatowych „CUMULUS”, Nowy Sącz 2011.

<sup>16</sup> European Center for Not-For-Profit Law (ECNL), *Upholding Sustainability of Voices for Human Rights – A Study on the Sustainability of Human Rights and Accountability Watchdog NGOs in ten new member states of the European Union*, Budapeszt 2012.

portalu [vagla.pl](http://vagla.pl). Oprócz wielu aktywności edukacyjnych (jest między innymi wykładowcą, trenerem, autorem książek i artykułów na temat prawnych aspektów funkcjonowania internetu czy procesu legislacyjnego) i eksperckich (jest m.in. członkiem Rady Cyfryzacji przy ministrze administracji i cyfryzacji), gros jego działań ma charakter *stricte* strażniczy. Pracuje m.in. na rzecz przestrzegania prawa dostępu do informacji publicznych, monitoringu otwartości i przejrzystości procesu legislacyjnego (m.in. jako członek Obywatelskiego Forum Legislacji, działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego) czy ujawniania przypadków nadużywania przez instytucje publiczne różnych komercyjnych instrumentów (np. takich mediów społecznościowych jak Twitter czy Facebook)<sup>17</sup>. Trudno byłoby w tym miejscu wymienić wszystkie inicjatywy uruchamiane przez Vagłę. Dość powiedzieć, że niemal wszystkie mają ów strażniczy rys i są obliczone na poprawę jakiegoś elementu systemu demokratycznego. Vagła, nie prowadząc swojej działalności w ramach żadnej organizacji, jest relatywnie dobrze rozpoznawalny przez decydentów i opinię publiczną, o czym świadczy chociażby jego wysoka pozycja w rankingu najbardziej wpływowych prawników w Polsce „Dziennika Gazeta Prawna”, a także liczne wystąpienia w mediach. Zatem, będąc aktywną jednostką, ma relatywnie duży potencjał wpływu na bieg spraw publicznych. Może prowadzić choćby punktowe obserwacje konkretnych zjawisk czy procesów dzięki wykorzystaniu mediów społecznościowych.

Nieco inną inicjatywą strażniczą, która również w dużym stopniu bazuje na możliwościach, jakie dają nowe technologie i zaangażowaniu pojedynczych osób, jest Greenhouse (<http://allaregreen.us/>) – wtyczka do przeglądarki internetowej stworzona przez niejakiego Nicholasa Rubina (nastolatka ze Seattle, Washington). Przeciętnemu internaucie, zainteresowanemu życiem publicznym i czytającemu w sieci artykuły na temat amerykańskiej polityki, pozwala na bieżąco śledzić źródła finansowania amerykańskich kongresmenów i senatorów. Zasada działania tego urządzenia jest genialna w swej prostocie. W czytanych w sieci artykule wtyczka identyfikuje nazwiska polityków, łącząc je jednocześnie z publikowanymi przez nich (także w sieci) sprawozdaniami finansowymi. Wtyczka dokonuje obliczeń i w formie „chmurki” pokazującej się po najechaniu wskaźnikiem na nazwisko polityka, wyświetla podstawowe dane o nim wraz z informacją na temat kwot pieniędzy, jakie otrzymał od momentu wyboru do złożenia ostatniej informacji o finansach, oraz branży, która go finansuje (farmaceutycznej, medialnej, związkowej itp.).

Rysunek 1. Działanie wtyczki Nicholasa Rubina



Źródło: <http://allaregreen.us/>.

Wtyczka Rubina ma oczywiście potencjał edukacyjno-informacyjny. Każdy jej użytkownik w łatwy sposób może uzyskać więcej informacji o politykach i ich działalności oraz lepiej ją zrozumieć. Czytając na przykład o tej czy innej ustawie, którą dany polityk popierał albo blokował, i mając wiedzę na temat tego skąd pochodzą pieniądze na jego działalność, czytelnik może krytycznie ocenić poczynania polityka. Ale Greenhouse przekształca też takiego obywatela-internautę w swoistego *watchdoga*, który przez wzgląd na informacje, które dzięki niej uzyskuje, wraz z innymi może bliżej zainteresować się konkretnym procesem decyzyjnym i pójść dalej – zacząć protest lub akcję wsparcia dla danego polityka czy polityków. Wtyczka tworzy pole dla nowego typu działalności strażniczej, którą można by nazwać *crowd-watchdoggingiem* – „nadzorowaniem przez tłum”. Działalności ukierunkowanej na określony typ spraw i obszar życia publicznego, mającej potencjalnie ogromną siłę oddziaływania, choć nieformalnej i rozproszonej.

Każdego roku powstają nowe narzędzia, wykorzystujące głównie internet i technologie mobilne, które nawet w rękach pojedynczych obywateli mogą się stać bardzo efektywnymi instrumentami działalności strażniczej. Ta zaś niekoniecznie musi przybierać zorganizowaną formę. Narzędzia tego rodzaju są tworzone przez organizacje pozarządowe (które w ten sposób pośrednio uczestniczą w inicjowaniu działań strażniczych). Przykładem niech będzie portal [naszakasa.org](http://naszakasa.org), pl, gromadzący dane ze sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego, pozwalający nawet niedoświadczonemu mieszkańcowi dokonywać prostych analiz i uzyskiwać wiedzę na temat źródeł finansowania zadań realizowanych w jego gminie albo w mieście, wysokości deficytu – czy narasta w okresie kadencji itd. To dobry sposób, by nawet pojedynczy mieszkańcy czy niesformalizowane grupy mogły bez przeszkód patrzeć na ręce lokalnym władzom. Ale tego rodzaju narzędzia są tworzone również przez instytucje publiczne, czego przykładem może być Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Podobne zasoby powstają także w sektorze prywatnym i z pewnością staną się zarzewiem działań strażniczych. Warto tu wspomnieć choćby o bazie Związku Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA, zawierającej informacje o korzyściach majątkowych przekazywanych pracownikom służby zdrowia<sup>18</sup>. Bez wątpienia zechcą z niej skorzystać pacjenci zainteresowani poprawą funkcjonowania opieki zdrowotnej.

To jedynie kilka przykładów nieformalnych inicjatyw strażniczych czy też rozwiązań, które umożliwiają prowadzenie tego rodzaju działalności. Liczba podobnych inicjatyw zapewne będzie rosła. Działalność strażnicza niewątpliwie w coraz większym stopniu będzie prowadzona w sposób niesformalizowany i będzie bazować na internecie i technologiach mobilnych. Mimo tego organizacje strażnicze nie staną się niepotrzebne. Brak możliwości finansowania tego rodzaju inicjatyw spowoduje, że przetrwają zapewne jedynie te najsilniejsze, zajmujące się węzłowymi problemami, takimi jak ochrona praw człowieka, ochrona środowiska, dostęp do informacji publicznej, przejrzystość i polityka antykorupcyjna. Prawdopodobnie powstaną też nowe organizacje – co już sygnalizowano – zapełniające lukę w działalności związków zawodowych czy zajmujące się monitorowaniem relacji między konsumentami i producentami. Jedno jest pewne – działalność strażnicza, formalna czy nieformalna, na pewno ma przyszłość.

Grzegorz Makowski  
Collegium Civitas

<sup>17</sup> Informacje o Piotrze Vagli Wąglowskim, zob. <http://prawo.vagla.pl/vagla>, dostęp: 12 marca 2015 roku.

<sup>18</sup> Grzegorz Makowski, *Jak na zdezynfekowanej dłoni*, „Rzeczpospolita”, 15 października 2014 roku.