

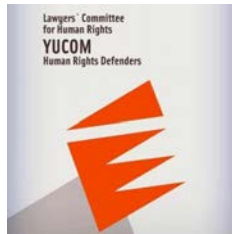
WOBEC CHORYCH DEMOKRACJI W EUROPIE

Zrozumieć strategie nieliberalnych rządów, by skuteczniej się im opierać
Studium przypadków: Chorwacja, Węgry, Polska i Serbia





HR HELSINKI FOUNDATION
for HUMAN RIGHTS



Raport opublikowany przez Ośrodek Badań nad Pokojem (Chorwacja), Helsińską Fundację Praw Człowieka (Polska), Węgierskie Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich (HCLU), Węgierski Komitet Helsiński, Yucom – Komitet Prawników ds. Praw Człowieka, Human Rights House w Zagrzebiu i Human Rights House Foundation.

Projekt zrealizowany przy wsparciu organizacji pozarządowych zrzeszonych w ramach HRH w Belgradzie (Belgradzkie Centrum Praw Człowieka, Inicjatywy Obywatelskie, Helsiński Komitet Praw Człowieka w Serbii, Yucom – Komitet Prawników ds. Praw Człowieka, Ośrodek Badań Politologicznych) oraz następujących organizacji biorących udział w pracach Human Rights House w Zagrzebiu: B.a.B.e. Be active. Be emancipated, Ośrodek Badań nad Pokojem, Chorwacka Platforma Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej - CROSOL i Documenta – Centrum Retrospekcji Historycznej.

licencja Creative Commons, Fundacja Human Rights House, Oslo (Norwegia) i Genewa (Szwajcaria) oraz Human Rights House w Zagrzebiu (Chorwacja), listopad 2017

Niniejsze opracowanie objęte jest licencją Creative Commons w wersji ogólnej 3.0 (uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, bez utworów zależnych).

Można je cytować, powielać, rozpowszechniać i prezentować, o ile:

1. podana zostanie nazwa fundacji Human Rights House (HRHF);
2. nie dojdzie do użycia komercyjnego.

Ośrodek Badań nad Pokojem

www.cms.hr/en

Ośrodek Badań nad Pokojem, organizacja członkowska Human Rights House w Zagrzebiu. Ośrodek powstał w 1996 r. jako kontynuacja różnego rodzaju działań na rzecz pokoju w zachodniej Sławonii. Na przestrzeni lat zgromadził znaczne doświadczenie badawcze, jeśli chodzi o strategię polityczne i ich wpływ na zjawiska ksenofobii oraz wykluczenia na tle rasowym i etnicznym, a także na bezpieczeństwo jednostki. Jego misją jest angażowanie pojedynczych osób i środowisk w funkcjonowanie wspólnot lokalnych oraz – w szerszym sensie – działalność na rzecz pokoju w oparciu o dialog i zasadę nieużywania przemocy, w myśl koncepcji zmiany społecznej poprzez edukację.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (Polska)

www.hfhr.pl/en

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (Polska). Fundacja, założona w 1989 r., działa na rzecz poszanowania wolności i praw człowieka w Polsce i za granicą. Organizuje akcje edukacyjne i Międzynarodowy Festiwal Filmowy „Watch Docs. Prawa Człowieka w Filmie”, świadczy pomoc prawną, uczestniczy w sprawach sądowych o precedensowym znaczeniu oraz monitoruje działalność legislacyjną, między innymi w zakresie związanym z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Węgierskie Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich (HCLU)

www.tasz.hu/en

Stowarzyszenie monitoruje proces prawodawczy, bierze udział w precedensowych sprawach sądowych, prowadzi edukację publiczną oraz organizuje kampanie medialne. W ramach działalności mającej na celu obronę obywateli przed nadmierną ingerencją organów państwowych koncentruje się na kwestiach związanych z prawami pacjenta, prawem do samostanowienia, prawem do poufności informacji, swobodą wyrażania opinii, demokracją przedstawicielską oraz polityką w zakresie narkotyków i HIV/AIDS.

Węgierski Komitet Helsiński

www.helsinki.hu/en

Komitet jest działającą od 1989 r. niezależną organizacją kontrolującą politykę państwową. Prowadzi działania w sferze prawnej i na arenie publicznej, skupiając się na obronie godności człowieka, praworządności oraz praw uchodźców i osób zatrzymanych, a także monitorowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Yucom – Komitet Prawników ds. Praw Człowieka

en.yucom.org.rs

Yucom – Komitet Prawników ds. Praw Człowieka, organizacja członkowska Human Rights House w Belgradzie, założona w 1997 r., zrzeszająca ekspertów prawnych i funkcjonująca na zasadzie wolontariatu. Komitet działa na rzecz praworządności i przestrzegania praw człowieka poprzez organizowanie kampanii społecznych, planowanie i koordynowanie inicjatyw obywatelskich oraz świadczenie pomocy prawnej osobom pokrzywdzonym w związku z postępowaniem organów państwowych.

Human Rights House w Zagrzebiu

www.kucaljudskihprava.hr/en

Human Rights House w Zagrzebiu koordynował prace nad niniejszym raportem. HRH w Zagrzebiu został utworzony w 2008 r. przez sześć organizacji pozarządowych z myślą o wspólnym działaniu na rzecz praw człowieka i podstawowych wolności. Ośrodek prowadzi prace badawcze, monitoruje politykę państwa, występuje w imieniu obywateli oraz organizuje kampanie edukacyjne, starając się zapewnić przestrzeganie międzynarodowych i regionalnych konwencji i standardów w zakresie ochrony praw człowieka. Od 2012 r. HRH w Belgradzie działa jako centrum informacyjne na potrzeby rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Fundacja Human Rights House (HRHF)

www.humanrightshouse.org

Fundacja brała udział w koordynowaniu prac nad niniejszym raportem i sfinansowała je dzięki dotacjom sponsorów. HRHF broni i wspiera działaczy na rzecz praw człowieka i zrzeszające ich organizacje, między innymi w ramach międzynarodowej platformy współpracy, funkcjonującej w oparciu o sieć 15 lokalnych oddziałów, tzw. Human Rights Houses, działających w 12 krajach – w Europie Wschodniej i Zachodniej, na Bałkanach oraz w regionie Kaukazu. Razem ze swoim partnerami HRHF występuje w obronie wolności zgromadzeń, zrzeszania się i wyrażania opinii oraz dba o status prawny obrońców praw człowieka w celu zapewnienia jednostkom i organizacjom jak największej swobody działania zarówno w wymiarze krajowym, jak i na poziomie międzynarodowym. Siedziba HRHF znajduje się w Oslo. Fundacja ma ponadto biuro w Genewie oraz przedstawicielstwa w Brukseli i Tbilisi.

Spis treści

Fałszywa demokracja w antyliberalnej odsłonie	6
Tradycyjne wartości i antyliberalne tendencje	8
Studium przypadku: rządy antyliberalne	12
Prawa człowieka i praworządność	14
Jak pobudzić do działania społeczeństwo obywatelskie	40
Na drodze ku autorytaryzmowi: lekcja historii	53

Fałszywa demokracja w antyliberalnej odśłonie

Wstęp: Miklós Haraszti

W ostatnich latach mamy do czynienia z aktywnością ustawodawczą wymierzoną w społeczeństwo obywatelskie, która przybrała rozmiary epidemii. Zjawisko to dotknęło wiele nowych demokracji na różnych kontynentach. Regulacje, o których mowa, mają za zadanie ograniczyć zakres aktywności obywatelskiej pozostającej poza kontrolą władz. Ten międzynarodowy trend legislacyjny czerpie pełnymi garściami ze sprawdzonych wzorów opracowanych na Kremlu. Jego ostrze skierowane jest w ogólnością inicjatywę na rzecz praw obywatelskich i działalność non profit finansowaną przez „zagranicznych mocodawców”.

Restrykcyjne przepisy są coraz powszechniejszym zjawiskiem, co jednoznacznie wskazuje na degenerację liberalnej demokracji konstytucyjnej, która przekształca się stopniowo w ustrój antyliberalny lub wręcz autorytarny. Jest to coś więcej niż tylko efekt uboczny: w ramach krucjaty przeciwko „nieoficjalnym” stowarzyszeniom obywatelskim rządy antyliberalne czyszczą sobie przedpole. Ich celem jest przekształcenie

demokracji z narzędzia ustrojowego opierającego się na współpracy i pluralizmie w fasadowy porządek, w którym reguły gry narzuca zwycięzca.

Środowiska antyliberalne słusznie obawiają się aktywności obywatelskiej, która jest naturalnym przejawem tendencji wolnościowych w każdym społeczeństwie, stanowiąc jednocześnie zaczyn i kwintesencję demokracji. Celowa obstrukcja, cyniczne piętnowanie, a nawet penalizacja tego rodzaju działalności ma w

jakiej zasadzie centralnie koordynowany atak na społeczeństwo obywatelskie miałby doprowadzić do wytworzenia się ustroju nieoliberalnego. Demaskatorzy muszą zostać uciszeni, bo tylko wtedy antyliberalna władza uzyska całkowitą swobodę działania, jeśli chodzi na przykład o likwidację przejrzystości procesu wykorzystania środków publicznych, podporządkowanie wszystkich elementów procesu politycznego władzy wykonawczej, systematyczne ograniczanie niezależności

poszczególnych instytucji, „usprawnienie” wymiaru sprawiedliwości czy ograniczenie praw w zakresie wolności zgromadzeń i zrzeszania się oraz pluralizmu mediów.



„Zmiana narodów może się jedynie wśród pozostałej, samodzielnie myślącej, aktywnej i kosmopolitycznej części społeczeństwa.”

zamyśle rządzących odciąć społeczeństwo od niezależnych źródeł informacji i uniemożliwić kontrolę posunięć władzy.

I to właśnie niezależność tego środowiska jest stawką w toczącej się obecnie grze.

Ponieważ stopniowe przejmowanie przez populistów pełni władzy odbywa się, z formalnego punktu widzenia, w ramach „procesu demokratycznego” („przecież mamy wybory”), opinia publiczna nie do końca rozumie, na

Powinniśmy dostrzec, że nienawiść antyliberalnej władzy w stosunku do niezależnego społeczeństwa obywatelskiego jest jednocześnie wyrazem jej prawdziwych zamierzeń. Piętnowanie organizacji pozarządowych jako „narzędzi w rękach zagranicznych mocodawców” tylko z pozoru służy wyłącznie ograniczeniu krytyki poprzez odwołanie się do ideologii nacjonalistycznej. Obóz antyliberalny nie zadowala się postrzeganiem przez

obywateli rządu jako tymczasowej formy reprezentacji narodu – ostatecznym celem jest utożsamienie rządu z narodem oraz wyrugowanie niezależnych opinii, które mają być rzekomo zjawiskiem obcym, a nawet wrogim.

Nasza reakcja musi więc być adekwatna. Upodmiotowieni obywatele i działające swobodnie organizacje pozarządowe są – podobnie jak pluralistyczne media – główną linią obrony wolnego społeczeństwa. Niestety w państwach rządzonych przez antyliberałów tradycyjny mechanizm polityczny nie jest już w stanie zapobiec postępującej erozji ustroju. Populistyczni antyliberałowie i autokraci wykorzystali bowiem gwarancje ustrojowe – najpierw do przejęcia władzy, a następnie do likwidacji przeszkód prawnych stojących im na drodze do władzy absolutnej.

Gdzie zatem szukać pomocy w tej rzeczywistości nepotyzmu, fasadowego parlamentaryzmu i mediów sprowadzonych do roli pseudodemokratycznej dekoracji? Zmiana narodzić może się jedynie wśród pozostałej, samodzielnie myślącej, aktywnej i kosmopolitycznej części społeczeństwa. Dużą rolę do odegrania ma Internet, który stanowi w tych warunkach ostoję swobody.

Warto zauważyć, że niezależność społeczeństwa obywatelskiego i wolność mediów stały się ściśle złączonymi ze sobą kwestiami. Czy możemy stwierdzić, co bardziej irytuje antyliberalne władze: demaskatorska aktywność organizacji pozarządowych, a może ich zdolność do skutecznego informowania społeczeństwa o wynikach swojej pracy, czemu najwyraźniej nie jest w stanie zapobiec zawłaszczenie wszystkich tradycyjnych mediów przez rządzących? Rosjanin Aleksiej Nawalny i Węgier Márton Gulyás wymyślili na nowo formułę mediów publicznych w ramach swojej działalności

obywatelskiej, wskazując kierunek, w którym może podążać demokracja po okresie antyliberalnej smuty.

Jednym z pojęć stanowiących ogrzeź w rękach antyliberałów są „sprawy wewnętrzne”, produkt koncepcji suwerenności obliczony na deglobalizację polityki. Za przykład posłużyć mogą tu regulacje zmierzające do „unarodowienia” globalnego Internetu czy choćby ograniczenia rosnącego ruchu w sieci.

Prowadzona przez antyliberalne rządy wojna z wszelkimi formami międzynarodowej wspólnoty idei obywatelskich toczy się na dwóch frontach. Pierwszym z nich są – co zakrawa na paradoks – uznane organizacje i trybunały międzynarodowe. Antyliberałowie mogą w tym przypadku liczyć na poklask i poparcie innych rządów patrzących z odrazą na proces globalizacji. Retoryka używana na potrzeby wewnętrznej mobilizacji odsłania fałsz wzniesłych haseł serwowanych gremiom ponadnarodowym. Jeśli chodzi o poletko krajowe, antyliberalne rządy są za pan brat z nacjonalizmem i populizmem. Ich strategia polega na rozbudzeniu i politycznym wykorzystywaniu odwiecznych i głęboko zakorzenionych instynktów: nietolerancji na tle etnicznych lub religijnych oraz ksenofobii.

Wszyscy, którym bliska jest idea wolności obywatelskiej, powinni uzmysłwić sobie, o co toczy się ta gra: stawką w niej są prawa człowieka oraz – w ostatecznym rozrachunku – pokój. W tym miejscu wypada powołać się na Immanuela Kanta, samotnika z Królewca (obecnie miasto to nosi nazwę Kaliningrad). Jego trzyetapowa koncepcja „wiecznego pokoju” zakładała, że powszechność ustroju demokratycznego nie wystarczy, aby zapewnić pokój na świecie. Cel ten nie zostanie osiągnięty nawet, jeśli kraje demokratyczne zawrą sojusz. Najpewniejszą gwarancją pokoju jest

bowiem międzynarodowa kontrola przestrzegania praw człowieka przynależnych każdej osobie ludzkiej.

Na naszych oczach powstaje nowy mur berliński, który tym razem przybrał postać przepisów wymierzonych w organizacje pozarządowe, oskarżane o działalność na zlecenie „zagranicznych mocodawców”. I choć ta nowa bariera zbudowana jest nie z betonu i stali, ale z paragrafów ustaw, jej funkcja nie uległa zmianie: chodzi o zanegowanie niepodzielności praw człowieka, którą wspólnota międzynarodowa uznała za najważniejszą lekcję wyniesioną z II wojny światowej.

Mam nadzieję, że niniejszy raport pomoże nam jeszcze staranniej dbać o społeczeństwo obywatelskie, którego racją bytu jest wolność i pokój w naszych krajach i na całym świecie. Liczę też na to, że dostarczy nam inspiracji niezbędnej do skutecznego demaskowania antyliberalnych pozorów demokracji.



Miklós Haraszti

Miklós Haraszti,

Miklós Haraszti jest węgierskim pisarzem, wykładowcą akademickim i działaczem na rzecz praw człowieka. Obecnie pełni funkcję specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. ochrony praw człowieka na Białorusi.

Zdjęcie: Uniwersytet Środkowoeuropejski

Tradycyjne wartości i antyliberalne tendencje

Ułomna demokracja jako efekt strategii politycznej

Chcemy żyć w świecie, w którym jednostki i organizacje mogą swobodnie i otwarcie działać na rzecz praw człowieka, zarówno na gruncie krajowym, jak i w wymiarze ponadnarodowym.

Lata dziewięćdziesiąte, które można określić jako „dekadę nadziei”, były szczególnie pomyślnym okresem dla idei praw człowieka. Zyskała ona wówczas oficjalne poparcie wielu państw. W ministerstwach spraw zagranicznych powstały specjalne wydziały zajmujące się tą tematyką. Decydenci odpowiedzialni za politykę zagraniczną aktywnie angażowali się w propagowanie praw człowieka i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego.

Ten trend zaczął odwracać się w ostatnich latach. W kilku krajach, w których działają oddziały fundacji Human Rights House, rozpoczęto metodyczne ograniczanie swobody zgromadzeń i zrzeszania się, co przerodziło się w „globalną nagonkę” na organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka¹.

Coraz więcej jest krajów, w których działacze praw człowieka nękani są

napaściami słownymi, przemocą fizyczną, inwigilacją, groźbami i oszczerstwami. Metodami mającymi doprowadzić do ich zastraszenia i uciszenia towarzyszy akcja propagandowa gloryfikująca tzw. „tradycyjne wartości”² oraz „demokrację nieoliberalną”.

Państwa szermujące hasłami odwołującymi się do tradycyjnych wartości i demokracji nieoliberalnej zmierzają w rzeczywistości do ustanowienia supremacji własnych norm i odrębności kulturowych nad traktatami i standardami międzynarodowymi, a tym samym do podważenia dominującej roli powszechnych praw człowieka. Tego rodzaju strategia jest nie tyle antyliberalna, co antydemokratyczna, ponieważ jej owocem jest ustrój, który moglibyśmy nazwać „ułomną demokracją”.

Podobnie jak to się ma w przypadku kraju rządzonego przez obrońców „tradycyjnych wartości”, ułomna demokracja umożliwia organom państwowym lub grupom spoza struktur państwa pacyfikowanie odmiennych opinii w celu obrony własnych interesów. Ograniczenia,

którym poddawane są podstawowe prawa i wolności, są kagańcem nakładanym środowiskom krytykującym władze w związku z pozbawianiem określonych grup ludności możliwości korzystania z praw człowieka w dotychczasowym wymiarze. Mają również za zadanie uciszyć tych, którzy domagają się zmiany działań politycznych sprzecznych z zobowiązaniami państwa w zakresie praw człowieka, a także są formą delegitymizacji demaskatorów nagłaśniających przypadki naruszania praw człowieka na arenie międzynarodowej, na przykład w ramach postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Obrońcy praw człowieka oskarżani są o działanie wbrew narodowym interesom. Antyliberalne rządy prowadzą politykę izolowania tych środowisk od reszty społeczeństwa. Tego rodzaju stygmatyzacja utrudnia pozyskiwanie kompetentnych kadr i korzystanie z pomocy ekspertów.

Te same rządy wspierają - w tym finansowo - organizacje zajmujące mniej krytyczne stanowisko wobec władzy. Osłabia to wymowę dorobku niezależnych organizacji

¹ Pojęcie to po raz pierwszy pojawiło się w artykule „Obrońcy praw człowieka stali się ofiarami 'bezprecedensowej globalnej nagonki'”, *The Guardian*, 26 sierpnia 2015 r.

² Koncepcja „tradycyjnych wartości” trafiła na forum Rady Praw Człowieka ONZ za sprawą Federacji Rosyjskiej w 2009 r., po czym niektóre kraje europejskie zaczęły dowodzić, że ich model demokracji nie jest zgodny ze wzorcem „zachodnim”.

pozarządowych i jednocześnie nadaje państwową sankcję przychylnym wobec władzy podmiotom tworzonym z jej inspiracji (ang. GONGO). Polityczni decydenci, na przykład ministrowie czy parlamentarzyści, zakładają własne organizacje, udając brak politycznego zaangażowania. Prędzej czy później takie stowarzyszenia czy fundacje zyskują państwową protekcję. Ich przedstawiciele są wysyłani za granicę, by bronić polityki rządu na forach międzynarodowych.

Przez wiele lat organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka w Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce i Serbii realizowały swoją misję w całkowicie nieskrępowany sposób, korzystając z korzystnego klimatu politycznego, przejawiającego się w gwarancjach politycznych, praworządności i mechanizmach ustrojowych powstrzymujących autokratyczne zapędy władzy. W niniejszym raporcie wykazaliśmy, że ten stan rzeczy uległ raptownej zmianie. Systemy polityczne, które udało nam się stworzyć na Węgrzech i w Polsce, dawały nadzieję na skuteczny eksport idei praw człowieka do innych zakątków świata.

A jednak, to właśnie kraje stanowiące dotychczas wzór udanej transformacji demokratycznej na gruncie europejskim stały się przedmiotem troski całego kontynentu:

- Wszystkie niezależne organy ONZ i Rady Europy zajmujące się prawami człowieka, którym powierzono analizę sytuacji w Polsce i na Węgrzech, wyraziły swoje zaniepokojenie poczynionymi ustaleniami. W niniejszym raporcie odnieśliśmy się do szeregu tych zastrzeżeń.

- W styczniu 2016 r. Komisja Europejska rozpoczęła oficjalny dialog z Polską w ramach tzw. procedury praworządności, czego rezultatem była stosowna opinia oraz zalecenia dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, w których znalazła się wzmianka o „systemowym zagrożeniu dla praworządności w Polsce”.
- Parlament Europejski uchwalił szereg rezolucji odnoszących się do sytuacji na Węgrzech i w Polsce.

Zarówno polski, jak i węgierski rząd przyjęły taktykę ignorowania wszystkich zgłaszanych im zastrzeżeń i dezawuowania ich jako niesprawiedliwych, umotywowanych politycznie oskarżeń stanowiących ingerencję w sprawy wewnętrzne. Stało się tak między innymi w przypadku ustaleń poczynionych przez najbardziej renomowaną niezależną grupę ekspertów z zakresu prawodawstwa w Europie, to jest działającą przy Radzie Europy Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo, znaną lepiej jako Komisja Wenecka³.

Partie rządzące obecnie w tych krajach uzyskały większość parlamentarną w wyniku wyborów, co jest wspólną cechą wszystkich rządów antyliberalnych. Ich sukces wyborczy opierał się w znacznej mierze na pełnych nienawiści kampaniach skierowanych przeciwko szeroko rozumianym mniejszościom i obietnicach socjalnych. Politycy należący do tych ugrupowań twierdzą, że od czasu przejścia przez nich władzy „ludziom żyje się lepiej”, a także iż większość parlamentarna stanowi mandat do realizacji polityki, której oczekiwali od nich wyborcy. Jednocześnie wprowadzanie tych zmian w życie odbywa się często z pogwałceniem zasad

legislacyjnych, takich jak obowiązek przeprowadzenia konsultacji.

Niniejszy raport jest unikalnym zbiorem wiedzy analitycznej i praktycznej zgromadzonej przez organizacje pozarządowe działające na rzecz praw człowieka, które współpracują i inspirują siebie nawzajem od wielu lat. Naszym celem jest osłabienie trendów antyliberalnych w Europie oraz wsparcie środowisk walczących o podstawowe wolności i praworządność w ułomnych demokracjach. W naszym zamyśle raport ten jest więc podręcznikiem strategii w trwającym obecnie konflikcie idei.

³ „Kaczyński nazywa unijną procedurę kontroli demokracji ‘absolutną komedią’”, Reuters, 22 grudnia 2016 r.
„Węgry wprowadzają ustawę o organizacjach finansowanych ze źródeł zagranicznych wbrew opinii Komisji Weneckiej”, International Justice Resource Center, 13 czerwca 2017 r.

„Demokracja nieoliberalna” a „ułomna demokracja”

Próbując określić zjawisko polityczne, z którym przyszło im się zmierzyć, organizacje pozarządowe w Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce i Serbii doszły do wniosku, że termin „demokracja nieoliberalna” nie oddaje w pełni jego istoty.

Koncepcja „demokracji nieoliberalnej” nie jest czymś nowym. Pojawiła się ona w latach dziewięćdziesiątych jako próba wyjaśnienia fenomenu demokratycznie wybranych rządów, które – jak ujął to Fareed Zakaria – „systematycznie naruszają konstytucyjne ograniczenia ich władzy oraz odbierają obywatelom podstawowe prawa i wolności”⁴.

Nowym zjawiskiem jest natomiast podążanie krajów stawianych za wzór udanej transformacji demokratycznej drogą obraną wcześniej przez antyliberalne rządy, o których pisał Fareed Zakaria, jak to miało miejsce w Peru, Autonomii Palestyńskiej, Pakistanie, na Filipinach i Słowacji.

Na spotkaniu zorganizowanym w ramach Letniego Otwartego Uniwersytetu i Obozu Studenckiego w Bálványos w lipcu 2014 r. węgierski premier Viktor Orbán stwierdził, że „nowe państwo, które obecnie budujemy na Węgrzech jest państwem nieoliberalnym”⁵. Na Węgrzech i w Polsce władzom udało się wprowadzić do dyskusji publicznej pojęcie „demokracji nieoliberalnej” jako tożsame z „demokracją konserwatywną”, co ma sugerować lewicowe konotacje wartości demokracji liberalnej, które są rzekomo narzucane przez ośrodki zagraniczne, na przykład Komisję Europejską czy zagraniczne organizacje pozarządowe i sponsorów.

Organizacje pozarządowe biorące udział w pracach nad niniejszym raportem uznały, że najbardziej adekwatne są pojęcia „ułomnej demokracji”, „antyliberalnych rządów” i „antyliberalnych władz”. Metoda rządów antyliberalnych polega na transformacji dotychczasowych demokracji – w ogólnie przyjętym znaczeniu tego słowa – w demokracje, które nie działają prawidłowo. Tego rodzaju strategia zagraża – co wykazaliśmy w niniejszym raporcie – elementarnym aspektom ustroju demokratycznego, takim jak praworządność, trójpodział władzy oraz poszanowanie dla mniejszości i podstawowych wolności. Jedynym argumentem o prawdziwie demokratycznym charakterze są w tym wypadku wygrane wybory, a przecież proces wyborczy nie przesądza o jakości demokracji.

Miechman Alijew, redaktor naczelny agencji informacyjnej Turan, uważa, że kraje, o których mowa, nie powinny być dłużej określane jako demokracje: „Jeśli naruszone zostanie choć jedno kryterium, mamy do czynienia z ustrojem autorytarnym, a nie liberalną czy nieoliberalną demokracją. Każda taka sytuacja powinna spotkać się ze stanowczą reakcją”⁶. Nie zmienia to faktu, że rządy antyliberalne w krajach, o których mowa, różnią się – jak na razie – od rządów Azerbejdżanu, Białorusi czy Federacji Rosyjskiej. Tak więc najlepszym określeniem tego rodzaju ustroju jest w naszej ocenie „ułomna demokracja”.

4 Fareed Zakaria, „Nastanie demokracji nieoliberalnej”, Foreign Affairs, listopad-grudzień 1997 r.

5 Przemówienie premiera Viktora Orbána na XXV Letnim Otwartym Uniwersytecie i Obozie Studenckim w Bálványos, 26 lipca 2014 r.

6 Miechman Alijew, redaktor naczelny agencji informacyjnej Turan, na zebraniu delegatów oddziałów fundacji Human Rights House w 2016 r. Zob. HRHF, „Jak zatrzymać pochód demokracji nieoliberalnej i populizmu?”, 24 listopada 2016 r.





Mobilizacja społeczna na Węgrzech w kwietniu 2017 r. jako protest przeciwko wymierzonej w Uniwersytet Środkowoeuropejski nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym. Pomimo manifestacji, apeli i głosów oburzenia nowelizacja została uchwalona w czerwcu 2017 r.

Zdjęcie: Bronię Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego

Studium przypadku: rządy antyliberalne

Analiza w oparciu o doświadczenia obrońców praw człowieka

Cel analizy

Niniejsza analiza skupia się na sytuacji w Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce i Serbii, a jej punktem wyjściowym jest misja obserwacyjna fundacji Human Rights House w Chorwacji i Serbii w dniach 4-7 lipca 2016 r., której wyniki zostały omówione na corocznym zebraniu delegatów oddziałów HRHF zorganizowanym przez Human Rights House w Belgradzie w dniu 24 listopada 2016 r.⁷ Przygotowanie stosownej analizy powierzono zespołowi złożonemu z przedstawicieli uczestniczących w projekcie organizacji pozarządowych.

Autorzy analizy mają nadzieję, że pozwoli ona lepiej zrozumieć proces uruchomiony przez partie nieliberalne sprawujące rządy w badanych krajach. Zwycięzcy wyborów w krajach będących przedmiotem analizy – za wyjątkiem Chorwacji, gdzie krucha Koalicja Patriotyczna, zawiązana po wyborach w listopadzie 2015 r., rozpadła się po sześciu miesiącach – systematycznie konstruują porządek antyliberalny, który zagraża istocie demokracji, przy czym mowa tu o krajach, które jeszcze niedawno były uważane za wzór transformacji demokratycznej.

W obliczu rosnącej popularności modelu nieliberalnego najważniejszym zadaniem stało się opracowanie

swoistego „podręcznika” przybliżającego charakter tego zjawiska ze szczególnym uwzględnieniem tematyki związanej z prawami człowieka. Analizując po kolei wszystkie cztery kraje, skupiliśmy się na strategiach i posunięciach politycznych prowadzących do podważenia zasady praworządności, ograniczenia zakresu praw człowieka i podstawowych wolności oraz pogorszenia się sytuacji mniejszości.

Pragnąc stworzyć zbiór wskazówek dla obrońców praw człowieka działających w warunkach demokracji nieliberalnej, czerpaliśmy inspirację z sukcesu odniesionego w 2016 r. przez społeczeństwo obywatelskie i niezależne media w Chorwacji, a także bazowaliśmy na doświadczeniach uczestniczących w projekcie organizacji pozarządowych. Dalecy jesteśmy od twierdzenia, że niniejsza analiza ma charakter wyczerpujący, natomiast mamy nadzieję, że zawarte w niej przykłady dostarczą innym przydatnej wiedzy i staną się przyczynkiem do dyskusji dotyczącej roli organizacji pozarządowych w walce z tendencjami antyliberalnymi.

Naszym pragnieniem jest, aby niniejsze opracowanie stało się:

1. Narzędziem w rękach społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiającym

zdemaskowanie prawdziwych intencji rządów antyliberalnych i prowadzenie skutecznego oporu.

2. Głosem, który dotrze do opinii publicznej w poszczególnych krajach i gremiów międzynarodowych, w szczególności Rady Europy i Unii Europejskiej.

Metodologia

Prace nad niniejszą analizą koordynowane były przez Human Rights House w Zagrzebiu. Wzięły w nich udział następujące organizacje pozarządowe: Ośrodek Badań nad Pokojem, Helsińska Fundacja Praw Człowieka (Polska), Węgierskie Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich (HCLU), Węgierski Komitet Helsiński, Yucom – Komitet Prawników ds. Praw Człowieka, i Fundacja Human Rights House (HRHF).

Wszystkie organizacje pozarządowe biorące udział w projekcie cieszą się w swoich krajach znacznym zaufaniem oraz mają niezbędną wiedzę i długoletnie doświadczenie, jeśli chodzi o ochronę i propagowanie praw człowieka. Niektóre potrafiły skutecznie przeciwstawić się rządóm antyliberalnym, tak jak miało to miejsce w Chorwacji. Część z nich nauczyła się działać w warunkach ułomnej demokracji funkcjonującej przez

⁷ HRHF, „Jak zatrzymać pochod demokracji nieliberalnej i populizmu?”, 24 listopada 2016 r.



Debata na temat demokracji nieliberalnej, rządów autokratycznych i populizmu w ramach zebrania delegatów oddziałów HRHF, Human Rights House w Belgradzie, listopad 2016 r. Od lewej: Emin Milli (Azerbejdżan), Danuta Przywara (Polska), Milan Antonijević (Serbia), Eszter Polgari (Węgry), Ivan Novosel (Chorwacja).
Zdjęcie: Human Rights House w Belgradzie

długi czas, z którą mamy do czynienia na przykład na Węgrzech.

Organizacje pozarządowe biorące udział w projekcie współpracują ze sobą od wielu lat zarówno na poziomie krajowym, jak i na płaszczyźnie regionalnej, co umożliwiło zgromadzenie w niniejszym raporcie informacji pochodzących z wielu różnych źródeł.

W ramach prac nad prezentowaną tu analizą zorganizowane zostały dwa seminaria, w trakcie których biorące udział w projekcie organizacje pozarządowe opracowały zebrane przez siebie dane, wymieniły doświadczenia w zakresie metodologii oraz omówiły strategię działania:

- 3-5 maja 2017 r.: seminarium w Warszawie, zorganizowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.
- 7-9 maja 2017 r.: seminarium w Genewie, zorganizowane przez fundację Human Rights House z okazji XXXV sesji Rady Praw Człowieka.

Niniejsza analiza opiera się na bezpośrednich obserwacjach i pracach badawczych przeprowadzonych w czterech omawianych krajach przez uczestniczące w projekcie organizacje pozarządowe, a co za tym idzie odzwierciedla różnorodność doświadczeń i lokalnych warunków.

Informacje i przykłady dotyczące Chorwacji pochodzą głównie z 2016 r., kiedy rządy sprawowała koalicja pod wodzą Chorwackiej Unii Demokratycznej. Stosunkowo mało jest przykładów odnoszących się ściśle do sytuacji w Serbii, co wynika głównie z wyraźnej odmienności specyfiki politycznej tego kraju. Choć widoczne są pewne podobieństwa, poczynione ustalenia wskazują, że w przypadku Serbii mamy do czynienia ze strategią antyliberalną, która opiera się na próbie zaspokojenia oczekiwań partnerów europejskich, co odróżnia ją od konfrontacyjnej postawy zajętej na przykład przez Węgry czy Polskę.

Niniejsze opracowanie korzysta obficie z materiału zgromadzonego przez Ośrodek Badań nad Pokojem

na potrzeby bieżącego projektu pod nazwą „Wskazówki w zakresie opracowania raportu na temat trendów antyliberalnych w Słowenii, Chorwacji, na Łotwie i Węgrzech”.

Wśród materiałów źródłowych, z których korzystali autorzy raportu, wymienić należy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sprawozdania i inne dokumenty sporządzone przez organizacje pozarządowe i międzynarodowe, między innymi ONZ, OBWE oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, jak również badania naukowe i doniesienia mediów.

Wszystkie prezentowane informacje zawierają odniesienia do źródeł. Raport został przygotowany z troską o zachowanie najwyższych standardów naukowych. Materiał faktograficzny odzwierciedla stan na dzień 30 lipca 2017 r.

Opracowanie zostało opublikowane w języku angielskim oraz przetłumaczone na język chorwacki, węgierski, polski, serbski i rosyjski.

Prawa człowieka i praworządność

Manipulacja i atak na prawa podstawowe w warunkach ułomnej demokracji

Wybory na Węgrzech w 2010 r. i w Polsce w 2015 r. przyniosły zdecydowane zwycięstwo partiom Fidesz oraz Prawo i Sprawiedliwość (PiS), które – korzystając z uzyskanej większości parlamentarnej – przystąpiły do wzmacniania władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej z pominięciem standardowych elementów procesu demokratycznego, czyli konsultacji, negocjacji i konsensusu, oraz stopniowej likwidacji gwarancji ustrojowych w zakresie trójpodziału władzy i kompetencji organów państwa. O ile koalicja Fideszu i Chrześcijańskich Demokratów (KDNP) uzyskała mandat wyborczy do zmiany konstytucji, PiS musiało zadowolić się zwykłą większością głosów, co doprowadziło do przyjęcia przez to ugrupowanie taktyki polegającej na metodycznym demontażu instytucji stojących na straży porządku konstytucyjnego, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego.

Kampania przed wyborami w Chorwacji w listopadzie 2015 r. skupiła się na problemie uchodźców. Chorwacka Unia Demokratyczna (HDZ) uzyskała ostatecznie niewielką przewagę nad rządzącymi uprzednio Socjaldemokratami, zdobywając 59 mandatów w liczącym 151 miejsc parlamencie. Pat, do którego doszło w następstwie takiego rozkładu sił, znacząco ograniczył swobodę manewru

HDZ. W grudniu ugrupowanie to zawiązało niestabilną koalicję z partią MOST, co nie uchroniło rządu przed wotum nieufności pół roku później.

Jeśli chodzi o Serbię, sekwencja wyborczych sukcesów wyniosła do władzy Aleksandara Vučića, przewodniczącego Serbskiej Partii Postępu (SNS), ministra komunikacji w rządzie Slobodana Miloševića i byłego członka Partii Radykalnej, głoszącej ideę Wielkiej Serbii. W 2012 r. Vučić pełnił funkcję wicepremiera w rządzie Dačića. W wyniku wyborów parlamentarnych w 2014 r. i przyspieszonych wyborów w 2016 r., w których SNS zdobyła większość mandatów, objął tę funkcję premiera. W 2017 r. zwyciężył w wyborach prezydenckich, uzyskując ogromną przewagę głosów. Choć urząd prezydenta ma w Serbii w zasadzie wyłącznie symboliczne znaczenie, Vučić wykorzystał władzę związaną ze statusem szefa partii rządzącej do zapewnienia SNS całkowitej dominacji w sferze prawodawczej i administracyjnej. Przyjęta przez Vučića taktyka polegała na wprawnym balansowaniu pomiędzy unijnymi zobowiązaniami akcesyjnymi oraz postulatami środowisk nacjonalistycznych i prorosyjskich. W Serbii nie doszło do próby naruszenia porządku konstytucyjnego; w przypadku tego kraju główne wyzwania związane są z utrwalonymi problemami o

charakterze strukturalnym, słabymi instytucjami i tempem implementacji prawa Unii Europejskiej. Krytycznym momentem może stać się zmiana konstytucji, która stanowi wymóg akcesyjny. Ważnym zadaniem jest dopilnowanie, by z tej okazji nie zostały usunięte żadne gwarancje ustrojowe, wliczając w to skuteczną i niezależną kontrolę władzy.

Bieżący rozdział ukazuje, w jaki sposób kroki podejmowane przez rządy antyliberalne oraz specyficzne konfiguracje polityczne przekładają się na stan praworządności i stopień przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach.

Tyrania większości

Wykorzystując uzyskaną w wyborach większość parlamentarną, partie antyliberalne manipulują procesem legislacyjnym i blokują skuteczne działanie niezależnych instytucji będących fundamentem ustroju demokratycznego.

Zasada rządów większości nie ma charakteru absolutnego – w modelu demokratycznym pole manewru zwycięskiej partii ograniczone jest za sprawą szeregu gwarancji ustrojowych, do których należy między innymi praworządność i trójpodział władzy.

Ugrupowania sprawujące władzę w Polsce i na Węgrzech forsują ustawy w przyspieszonym tempie, zmieniają procedury, nie zważają na opinie ekspertów, pomijają rzetelne konsultacje i debatę społeczną, wykorzystując w ten sposób większość parlamentarną do demontażu filarów demokratycznego państwa, co może skończyć się głębokimi przeobrażeniami całego systemu politycznego.

W przypadku Węgier zdecydowane zwycięstwo wyborcze umożliwiło rządzącej partii uchwalenie nowej, mniej restrykcyjnej konstytucji i jednocześnie rozszerzenie zakresu tzw. ustaw organicznych, a tym samym uzyskanie kontroli nad wieloma aspektami życia publicznego, na przykład poprzez penalizację bezdomności, wprowadzenie bezwzględnej kary dożywocia oraz uznanie małżeństwa za związek mężczyzny i kobiety. W swojej opinii dotyczącej nowej konstytucji Komisja Wenecka zaznaczyła, że „wyłączenie określonych kwestii z zakresu kompetencji zwykłej większości parlamentarnej zmniejsza w proporcjonalny sposób znaczenie przyszłych wyborów oraz zapewnia dysponentom większości dwóch trzecich głosów nowe narzędzia, jeśli chodzi utrwalanie preferowanego porządku społecznego i ustroju prawnego. Objęcie zakresem ustaw organicznych nie tylko podstawowych reguł, ale również wybranych „kwestii szczegółowych” zagraża samej istocie demokracji⁸.

Przechodząc do opisu sytuacji w Polsce, wypada przypomnieć, że obecnie rządząca partia nie ma większości konstytucyjnej. Nie powstrzymało jej to jednak od skutecznego sparaliżowania Trybunału Konstytucyjnego za pomocą

aktów prawnych niższej rangi, takich jak ustawy, co z kolei umożliwiło parlamentowi przeforsowanie przepisów o doniosłym znaczeniu ustrojowym, w tym nowej ustawy medialnej oraz ustaw dotyczących prokuratury i władzy sądowniczej, bez obawy o ich odrzucenie przez wspomniany organ ze względu na niezgodność z ustawą zasadniczą.

Polska: przejście Trybunału Konstytucyjnego

Niemal natychmiast po wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r. zwycięskie ugrupowanie zaczęło przepychać przez parlament przepisy naruszające równowagę poszczególnych rodzajów władz i niezależność wymiaru sprawiedliwości, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego.

Gwoli sprawiedliwości należy przyznać, że kryzys konstytucyjny rozpoczął się jeszcze przed wyborami, gdy odchodzący rząd postanowił przeforsować wybór sędziów do Trybunału Konstytucyjnego w sposób, który spotkał się z oburzeniem nie tylko opozycji, ale również instytucji społeczeństwa obywatelskiego⁹. Niezależnie od źródeł kryzysu konstytucyjnego należy uznać, że obecna większość parlamentarna wykorzystuje go dla swoich celów. Od momentu wyborów przyjęto sześć aktów prawnych ingerujących w funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego i procedurę wyboru nowych sędziów.

Na pierwszym posiedzeniu nowego parlamentu nowelizacja przyjęta w poprzedniej kadencji została zmieniona, po czym przegłosowano uchwały unieważniające wybór sędziów, do którego wtedy doszło, oraz zmieniono

termin zgłaszania kandydatów. W trakcie debaty parlamentarnej padły argumenty o konieczności zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego ze względu na jego „stronniczość” i potrzebę umożliwienia większości parlamentarnej przeprowadzenia zapowiadanych przez nią reform politycznych. W dniu 1 grudnia 2015 r. przedstawione zostały kandydatury na pięć stanowisk sędziowskich, a następnego dnia kandydaci uzyskali nominację parlamentu.

Projekt kolejnej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgłoszony 15 grudnia, modyfikował zasady funkcjonowania tego organu w kilku ważnych aspektach. Mowa tu przede wszystkim o wymogu orzekania większością dwóch trzecich głosów, przepisie nakazującym rozstrzygnięcie wszystkich bieżących spraw przez pełny skład sędziowski (sprawy przekazane do rozpatrzenia mniejszym składom musiałyby zostać rozpoczęte od nowa) oraz możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu na wniosek ministra sprawiedliwości lub prezydenta. Pomimo braku należytych konsultacji ustawa w tym brzmieniu została przyjęta 22 grudnia 2015 r. W lipcu 2016 r. uchwalona została całkowicie nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która również ograniczyła niezależność sądu konstytucyjnego i przyczyniła się do poważnego naruszenia zasady trójpodziału władzy.

Z inicjatywy partii opozycyjnych i Rzecznika Praw Obywatelskich wszystkie wymienione powyżej ustawy zostały kolejno zbadane przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą. W odniesieniu do

⁸ Komisja Wenecka, opinia z 20 czerwca 2011 r. w sprawie nowej konstytucji Węgier, CDL-AD(2011)016, pkt 24.

⁹ W dniu 8 października 2015 r., tuż przed zakończeniem kadencji parlamentu, w której większość mandatów należała do koalicji pod przywództwem Platformy Obywatelskiej, posłowie dokonali wyboru pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o znowelizowaną krótko przedtem ustawę regulującą funkcjonowanie tego organu, przy czym trzech z nich miało zastąpić sędziów odchodzących 6 listopada (tj. po wyborach), a dwóch pozostałych wybranych zostało na kadencję rozpoczynającą się w grudniu. Ówczesne sondaże wskazywały na porażkę Platformy Obywatelskiej w nadchodzących wyborach. Helsińska Fundacja Praw Człowieka stanowczo zaprotestowała przeciwko wspomnianej nowelizacji, argumentując, iż nominacje stanowiąc będą naruszenie konstytucji.

nowelizacji umożliwiającej poprzedniej koalicji rządowej jednoczesny wybór pięciu sędziów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że parlament może powoływać sędziów wyłącznie w celu obsadzenia bieżących wakatów. W marcu 2016 r. Trybunał wydał wyrok w sprawie ustawy regulującej organizację i tryb postępowania przed tym organem uchwalonej w grudniu 2015 r., w którym uznał ją za całkowicie niezgodną z Konstytucją, stwierdzając między innymi naruszenie zasad trójpodziału i równowagi władz, niezależności sądów i trybunałów w stosunku do innych rodzajów władzy państwowej, niezawisłości sędziów oraz rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. W sierpniu 2016 r. orzekł, że niezgodne z Konstytucją są również niektóre przepisy ustawy z lipca tego roku. Rząd zignorował wyroki Trybunału z marca i sierpnia 2016 r. oraz odmówił ich publikacji. W sierpniu 2016 r. prokuratora wszczęła śledztwo w sprawie rzekomego „przekroczenia uprawnień” przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego, do którego miało dojść przy okazji niedopuszczenia do orzekania trzech sędziów wybranych przez nowy parlament w grudniu 2015 r.

W grudniu 2016 r. przyjęto trzy nowe ustawy dotyczące statusu sędziów i organizacji Trybunału, które jeszcze bardziej usprawniły operację przejścia tego organu przez nominatów partii rządzącej, między innymi poprzez sterowany odgórnie wybór nowego prezesa. Kadencja ustępującego prezesa Trybunału zakończyła się 19 grudnia 2016 r. Następnego dnia Prezydent RP powołał na stanowisko

tymczasowego przewodniczącego (p.o. prezesa) jedną z sędziów wybranych przez aktualny parlament. Osoba ta zwołała niezwłocznie Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i bez przeprowadzenia odpowiedniej procedury głosowania i bez przyjęcia stosownej uchwały przedstawiła swoją kandydaturę na stanowisko Prezesa Trybunału.

Komisja Wenecka wydała dwie opinie dotyczące omawianej materii¹⁰. W konkluzji opinii dotyczącej ustawy z lipca 2016 r. uznano, że „polski parlament uzurpuje sobie prawo zmiany porządku konstytucyjnego przy użyciu zwykłych aktów prawnych pomimo braku większości konstytucyjnej. Mankamenty prawne, o których mowa, świadczą o tym, że parlament i rząd nie dążą do zażegnania konfliktu ustrojowego związanego z Trybunałem Konstytucyjnym, a ich prawdziwą intencją jest dalsze podważanie i zawłaszczanie roli tego organu jako ostatecznego arbitra w kwestiach konstytucyjnych. Zamiast propozycji rozwiązań bazujących na treści ustawy zasadniczej i wyroków Trybunału mamy do czynienia z celowym paraliżowaniem działalności sądu konstytucyjnego i stopniowym ograniczaniem jego niezależności. Przedłużanie kryzysu konstytucyjnego prowadzi do obstrukcji prac Trybunału, który nie może należycie wypełniać swej konstytucyjnej funkcji strażnika demokracji, praworządności i praw człowieka”¹¹. Zastrzeżenia zgłosił również Komitet Praw Człowieka ONZ¹².

Węgry: nowy porządek konstytucyjny

Wykorzystując większość dwóch trzecich głosów w parlamencie, rząd węgierski doprowadził do przyjęcia nowej konstytucji w 2011 r. Wyjątkowa rola ustaw organicznych przewidziana w tym akcie, w tym w odniesieniu do ponad pięćdziesięciu kwestii regulowanych dotychczas przez zwykłe ustawy, oraz uchwalenie znacznej ich liczby w okresie późniejszym rodzi poważne wątpliwości, jeśli chodzi o obowiązywanie zasady praworządności. W swojej opinii dotyczącej nowej konstytucji¹³ Komisja Wenecka wyraziła zaniepokojenie co do szeregu jej aspektów oraz zaznaczyła, że częste odwoływanie się do ustaw organicznych – do których przyjęcia niezbędna jest większość dwóch trzecich głosów – podważa rolę ustrojową samej konstytucji i zwykłych ustaw. Według autorów opinii znaczna liczba kwestii objętych zakresem przedmiotowym ustaw organicznych – w tym ustawodawstwo rodzinne, polityka społeczna i podatki – powinna być regulowana przez zwykłe ustawy, a co za tym idzie wolę zwykłej większości parlamentarnej¹⁴.

Konstytucja deklaruje co prawda szacunek dla praw podstawowych, jednak szczegółowo uregulowanie ich ochrony pozostawia „ustawom specjalnym”. Komisja Wenecka odniosła się krytycznie do ogólnych lub niejasnych sformułowań, które rodzą wątpliwości natury interpretacyjnej, zaznaczając w podsumowaniu, że „taki kształt przepisów może prowadzić do wypaczenia konstytucyjnych

10 Opinia z 11 marca 2016 r. w sprawie nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej (CDL-AD (2016) 001) oraz opinia z 14 października 2016 r. w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (CDL-AD (2016) 026).

11 Opinia z 14 października 2016 r. w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (CDL-AD (2016) 026), pkt 127-128.

12 Komitet Praw Człowieka, uwagi końcowe do VII sprawozdania okresowego w sprawie Polski, 31 października 2016 r., UN Doc. CCPR/C/POL/CO/7, pkt 7.

13 Opinia z 11 marca 2016 r. w sprawie nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej (CDL-AD (2016) 001), pkt 24-27.

14 Chodzi przede wszystkim o następujące artykuły: L (3) – ochrona rodziny, VII (3) – szczegółowe zasady dotyczące związków wyznaniowych, VIII (4) – szczegółowe zasady dotyczące działania i finansowania partii politycznych, IX – szczegółowe zasady dotyczące wolności prasy, nadzoru mediów i rynku informacji, XXIX (3) – szczegółowe zasady dotyczące praw grup narodowościowych zamieszkujących Węgry oraz wyboru organów ich lokalnego i centralnego samorządu, XXXI (3) – szczegółowe zasady dotyczące służby wojskowej, 38 (1) – wymogi dotyczące zachowania, ochrony i odpowiedzialnego gospodarowania majątkiem narodowym, 38 (2) – zakres wyłącznej własności i działalności gospodarczej państwa oraz warunki zbywania majątku narodowego, 40 – podstawowe zasady dotyczące opodatkowania i systemu emerytalnego, 41 – polityka pieniężna. Tamże, pkt 24.

gwarancji wolności i odpowiedzialności państwa przez ustawy specjalne¹⁵. Uznała również, że w celu dostosowania wymowy konstytucji do międzynarodowych zobowiązań Węgier w zakresie ochrony praw człowieka konieczne jest bardziej precyzyjne sformułowanie jej zapisów, zapewniające faktyczne obowiązywanie stosownych gwarancji w stosunku do wszystkich obywateli.

Władza w rękach nielicznych

Rządy antyliberalne interpretują zasadę praworządności w wygodny dla siebie sposób, zawężają sferę odpowiedzialności organów państwowych i manipulują ustrojowymi mechanizmami równowagi władz. Niezależny nadzór i narzędzia kontroli władzy są kluczowym elementem odpowiedzialności i ograniczenia arbitralności państwa, co ma szczególne znaczenie w przypadku wymiaru sprawiedliwości.

Nowa konstytucja Węgier, wprowadzone do niej poprawki oraz uchwalenie znacznej liczby ustaw organicznych rozmontowały stopniowo system gwarancji ustrojowych ograniczających samowolę władzy wykonawczej, chroniących niezależność Trybunału Konstytucyjnego i zapewniających niezależną kontrolę zewnętrzną¹⁶. Partia Fidesz ulokowała swoich nominatów na kluczowych stanowiskach w administracji państwowej, aparacie bezpieczeństwa, organach nadzoru i wymiarze sprawiedliwości.

Dokonano zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego. Skrócono również kadencję aktualnego prezesa Sądu Najwyższego, przy czym Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że przedterminowe usunięcie go z urzędu stanowiło naruszenie prawa dostępu do sądu (art. 6), jako że posłużono się przy tym przepisami przejściowymi nowej konstytucji, które nie podlegały żadnej formie kontroli sądowej. ETPC stwierdził również naruszenie swobody wyrażania opinii (art. 10) oraz istnienie związku pomiędzy przedterminowym zakończeniem kadencji prezesa Sądu Najwyższego a jego publicznymi wypowiedziami, które zawierały krytykę posunięć władzy¹⁷.

Komisja Wenecka wyraziła zaniepokojenie znacznym poziomem niezależności prokuratora generalnego, w szczególności w kontekście jego hierarchicznego zwierzchnictwa nad innymi prokuratorami¹⁸. Obecny prokurator generalny, który został wyznaczony przez Fidesz, będzie mógł utrzymać swoje stanowisko nawet w przypadku utraty władzy przez tę partię. Nowe zasady dotyczące mianowania prokuratorów przewidują bowiem, że parlament może powołać prokuratora generalnego jedynie większością dwóch trzecich głosów. Warto zauważyć, że pomimo współpracy prokuratury z Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), jeśli chodzi o przypadki korupcji w najwyższych kręgach władzy za rządów poprzedniej ekipy, od 2010 r. nie wszczęto żadnego postępowania antykorupcyjnego przeciwko prominentnemu politykowi, choć takie przestępstwa są regularnie zgłaszane organom ścigania. Powszechna

korupcja za czasów poprzedniego rządu oraz skuteczność w walce z tego rodzaju nadużyciami są kluczowym elementem narracji Fideszu, która zjednuje tej partii rzesze wyborców.

Nowe przepisy powołały również do życia Krajowy Urząd Sądownictwa, który zajmuje się organizacją pracy sądów i którego przewodniczący dysponuje szeroką władzą w ramach systemu sądownictwa, między innymi w zakresie rozdziału spraw i przenoszenia ich pomiędzy sądami. Ze względu na brak ustalonych reguł, jeśli chodzi o zmianę sądu właściwego w danej sprawie, Komisja Wenecka stwierdziła, że uznaniowe kompetencje przewodniczącego Krajowego Urzędu Sądownictwa oraz obowiązująca praktyka przenoszenia spraw wpływają na zakres prawa do uczciwego procesu i stopień realizacji zasady należytego umocowania sądu¹⁹.

Obligatoryjny wiek emerytalny dla sędziów został zmniejszony z 70 do 62 lat, co zmusiło 274 sędziów i prokuratorów do odejścia na wcześniejszą emeryturę oraz jednocześnie umożliwiło rządowi wymianę niemal całej kadry kierowniczej w sądach. Okoliczność ta stała się przedmiotem skargi wniesionej do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁰. Pod wpływem tej presji węgierski parlament przyjął nową, dostosowaną do europejskich standardów ustawę oraz przywrócił sędziów do pracy, przy czym nie objęli oni automatycznie swoich poprzednich stanowisk, tak więc wspomniany manewr miał w praktyce ograniczone znaczenie, a cel polityczny władzy został osiągnięty.

15 Tamże, pkt 59.

16 W swojej opinii w sprawie czwartej poprawki do konstytucji Węgier Komisja Wenecka zaznaczyła, że „ustawa zasadnicza zmieniona została w wielu aspektach, w tym jeśli chodzi o poszczególne prawa człowieka, sądownictwo powszechne oraz rolę Trybunału Konstytucyjnego”. Opinia z 17 czerwca 2013 r. w sprawie czwartej poprawki do konstytucji Węgier, CDL-AD(2013)012, pkt. 138.

17 *Baka przeciwko Węgrom*, nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 120-122 i 151.

18 Opinia z 19 czerwca 2012 r. w sprawie ustawy CLXIII z 2011 r. o prokuraturze Węgier i ustawy CLXIV z 2011 r. o statusie i zawodzie prokuratora generalnego, prokuratorów i innych pracowników prokuratury, CDL-AD(2012)008, pkt 87.

19 Zob. opinia z 19 marca 2012 r. w sprawie ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o ustroju i organizacji pracy sądów, (CDL-AD(2012)001), pkt 23 i nast., a także opinia z 15 października 2012 r. w sprawie ustaw organicznych o systemie sądownictwa, które zostały znolizowane po wydaniu opinii CDL-AD(2012)001 w sprawie Węgier (CDL-AD(2012)020), pkt 60 i nast.

20 Zob. wyrok z 6 listopada 2012 r., *Komisja przeciwko Węgrom*, C-286/12.

Proces drastycznego ograniczania niezależności polskich sądów postępuje za sprawą szeroko zakrojonej reformy wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z nową ustawą o prokuraturze, uchwaloną 28 stycznia 2016 r., stanowiska prokuratura generalnego i ministra sprawiedliwości zostały połączone, a pełniącą je osoba uzyskała rozległą władzę w zakresie powoływania i odwoływania prokuratorów, wydawania im poleceń w poszczególnych sprawach oraz udostępniania mediom informacji zawartych w aktach urzędowych. W swoim sprawozdaniu dotyczącym wizyty w Polsce Komisarz Rady Europy ds. praw człowieka zaznaczył, że „przyznanie tak szerokiej kompetencji osobie mianowanej z klucza politycznego przy jednoczesnym braku dostatecznych zabezpieczeń uniemożliwiających ich nadużywanie stanowi poważne zagrożenie dla przestrzegania praw człowieka w toku postępowań karnych, co dotyczy między innymi prawa do uczciwego procesu, domniemania niewinności i prawa do obrony”²¹. Podobne zastrzeżenia do omawianej ustawy i proponowanych zmian w funkcjonowaniu Krajowej Rady Sądownictwa zgłosił Komitet Praw Człowieka ONZ²².

W dniu 12 lipca 2017 r. parlament uchwalił ustawę przekazującą ministrowi sprawiedliwości bezpośredni nadzór nad sądami powszechnymi w zakresie powoływania prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych, co dotychczas było możliwe po zasięgnięciu opinii zgromadzenia sędziów danego sądu. Przyjęta została również ustawa zwiększająca wpływ polityków na Krajową Radę Sądownictwa i wybór jej członków. Tego samego dnia pod obrady parlamentu

trafił projekt ustawy oznaczającej faktyczną likwidację Sądu Najwyższego w jego dotychczasowym kształcie w związku z odwołaniem lub przeniesieniem na emeryturę wszystkich aktywnych sędziów i przekazaniem uprawnień w zakresie powoływania ich następców ministrowi sprawiedliwości. Ustawa – będąca śmiertelnym ciosem zadaniem praworządności w Polsce – została przyjęta i zatwierdzona przez Senat w ciągu tygodnia. Taki obrót spraw doprowadził do masowych demonstracji w Warszawie i innych polskich miastach. W dniu 24 lipca prezydent odmówił podpisania drugiej i trzeciej ustawy z opisanego powyżej pakietu legislacyjnego.

Sytuacja wymiaru sprawiedliwości w Serbii jest ściśle powiązana z przebiegiem unijnego procesu akcesyjnego. Zmiany w wymiarze sprawiedliwości przeprowadzane są w oparciu o Narodową Strategię Reformy Sądownictwa sformułowaną w 2006 r. Po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych w styczniu 2014 r. najważniejszym zadaniem na tym polu stało się wdrożenie standardów europejskich i norm będących częścią tzw. dorobku prawnego (acquis) UE. W swoim corocznym sprawozdaniu z realizacji procesu akcesyjnego Komisja Europejska zaznaczyła, że pomimo konstytucyjnych gwarancji niezależności władzy sądowniczej obowiązujący porządek prawny wciąż umożliwia nadmierną ingerencję ze strony władzy politycznej, co jest widoczne między innymi w przypadku procesu zatrudniania i powoływania sędziów i prokuratorów. Niezależności sędziów szkoda ponadto wypowiedzi polityków, w tym prominentnych urzędników, dotyczące trwających śledztw i postępowań sądowych²³.

Nieuregulowana dostatecznie kwestia organizacji i kompetencji Najwyższej Rady Sądownictwa i Państwowej Rady Prokuratury ma niekorzystny wpływ na działalność Trybunału Konstytucyjnego. Pomimo trwających reform wymiaru sprawiedliwości nadal nie cieszy się zaufaniem społeczeństwa.

Nowe rozwiązania prawne przyjęte na Węgrzech dokonały modyfikacji w sferze kompetencyjnej poszczególnych organów regulacyjnych i kontrolnych (chodzi między innymi o media, ochronę danych, rzecznika praw obywatelskich i komisje ds. równości). W dalszej kolejności dotychczasowych urzędników zastąpili lojalni nominaci rządu.

Rząd koalicyjny, który objął władzę w Chorwacji w wyniku wyborów w listopadzie 2015 r., zaczął wywierać silną presję polityczną na organy regulacyjne, co doprowadziło na przykład do rezygnacji przewodniczącego Rady Mediów Elektronicznych. Ostra krytyka kierowana była również pod adresem Rzecznika Praw Obywatelskich. W maju 2016 r. coroczny raport RPO został odrzucony przez parlament, przy czym miesiąc później to samo spotkało komunikat Rzecznika Praw Dziecka²⁴.

Rola ustrojowa polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich odzwierciedla sformułowane przez ONZ zasady dotyczące statusu krajowych instytucji ochrony praw człowieka (tzw. zasady paryskie)²⁵, przy czym urząd ten posiada bardzo silne umocowanie prawne i cieszy się utrwaloną renomą za sprawą działalności osób, które pełniły go w przeszłości. Jednocześnie jednak budżet omawianej instytucji

21 Sprawozdanie komisarza Rady Europy ds. praw człowieka Nilsa Muiżnieksa z wizyty w Polsce w dniach 9-12 lutego 2016 r., CoE DOC. CommDH(2016)23, pkt 102.

22 Komitet Praw Człowieka, uwagi końcowe do VII sprawozdania okresowego w sprawie Polski, 31 października 2016 r., UN Doc. CCPR/C/POL/CO/7, pkt 33. W momencie ogłoszenia sprawozdania dotyczącego sytuacji w Polsce w październiku 2016 r. nowa ustawa funkcjonowała jako projekt legislacyjny.

23 Dokument roboczy Komisji: sprawozdanie w sprawie Serbii za 2016 r., SWD(2016) 361 wer. ostateczna, 9 listopada 2016 r., s. 13 oraz 54 i nast.

24 Europejska Sieć Organów ds. Równości Equinet, „Odrzucenie przez chorwacki parlament sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich za 2015 r. stanowi próbę podważenia niezależności tego urzędu”, 25 maja 2016 r.

25 Przyjęte uchwałą Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z 20 grudnia 1993 r.

jest niewspółmierny do potrzeb związanych z poszerzającą się wciąż sferą obowiązków. Po wdrożeniu przez Polskę unijnej dyrektywy równościowej i ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (CRPD) w 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał status krajowego organu ds. równości i podmiotu odpowiedzialnego za kontrolę realizacji zapisów Konwencji, lecz nie towarzyszył temu adekwatny wzrost finansowania. Niezależnie od prób podważenia niezależności jego urzędu – w szczególności w oparciu o przyjętą w marcu 2016 r. ustawę wprowadzającą procedurę uchylenia immunitetu osób pełniących funkcje kontrolne – Rzecznik Praw Obywatelskich musi zmagać się z rosnącą krytyką i negatywnymi wypowiedziami polityków²⁶. W tym miejscu warto wspomnieć, że w kwietniu 2016 r. została rozwiązana Rada ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Ksenofobii i Nietolerancji, przy czym nie poczyniono żadnych kroków, żeby zastąpić ją innym tego rodzaju organem²⁷.

Ograniczanie przestrzeni demokracji

Atak na swobody wyrażania opinii, zgromadzeń i zrzeszania się zawęża obszar społeczeństwa obywatelskiego

Zastraszanie, publiczne dezawuowanie, kampanie oszczerstw, nacisk polityczny, restrykcje finansowe i utrudnianie dostępu do środków publicznych zagrażają skutecznej działalności organizacji zajmujących się egzekwowaniem tych praw. W każdym z czterech omawianych krajów władza ingeruje w przestrzeń demokracji, posługując się niektórymi

lub wszystkimi wspomnianymi metodami. Proces ten jest szczególnie widoczny na Węgrzech i w Polsce, gdzie wprowadzono rozwiązania prawne, które negują dorobek współczesnej cywilizacji, jeśli chodzi o ochronę podstawowych wolności. Zdolność mediów i organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka do wypełniania funkcji kontrolnej w imieniu społeczeństwa oraz prawo obywateli do informacji i pełnego uczestnictwa w życiu publicznym stanowią podwaliny pluralistycznej i demokratycznej wspólnoty politycznej, a co za tym idzie są kluczowym elementem strategii powstrzymania trendów antyliberalnych i zapędów antyliberalnej władzy.

Swoboda wyrażania opinii

Choć prowadzona w Chorwacji debata dotycząca ograniczenia wolności mediów rozpoczęła się jeszcze przed wyborami w 2015 r. – słychać było wtedy głosy, że debata publiczna musi odzwierciedlać interesy narodowe – nowa konfiguracja polityczna doprowadziła do wyraźnego pogorszenia się sytuacji w tym zakresie. Doszło do licznych zmian na stanowiskach redakcyjnych, rozwiązano długoterminowe kontrakty z wieloma dziennikarzami, którzy zostali zmuszeni do odejścia z mediów publicznych, pojawiły się zmiany w treści artykułów i programów, drastycznie zmniejszono finansowanie niezależnych mediów, a wiele z nich musiało z tego powodu wstrzymać działalność. W styczniu 2016 r., w pierwszym tygodniu swojego urzędowania, minister kultury odwołał wszystkich członków Komisji Ekspertów ds. Mediów Non Profit, po czym, bez przeprowadzenia konsultacji i debaty publicznej, podjął decyzję o jej

likwidacji, argumentując, że taki organ jest niepotrzebny. Kadencja członków komisji kończyła się w październiku 2016 r. Do zadań tego podmiotu należał rozdział środków pomiędzy media non profit w drodze przetargu publicznego oraz nadzór nad ich działalnością. Nacisk na niezależne media doprowadził niemal do całkowitego zaniku dziennikarstwa śledczego.

Aktualny proces przejmowania i ograniczania niezależności mediów w Polsce rozpoczął się tuż po wyborach w 2015 r. Pierwsza (tzw. mała) ustawa medialna została przyjęta, w pośpiechu i bez przeprowadzenia konsultacji, w grudniu 2015 r. Ustawa stanowiła, że kadencja wszystkich członków rad nadzorczych mediów publicznych wygaśnie w dniu jej wejścia w życie. W ten sposób media publiczne znalazły się pod kontrolą rządu, co spotkało się z krytyką ze strony niezależnych redakcji i opozycji, spodziewających się rychłego wykorzystania mediów publicznych przez rząd jako narzędzia propagandy. W ciągu pięciu miesięcy od uchwalenia ustawy (według różnych szacunków) około 150 dziennikarzy, wśród których znaleźli się liderzy związków zawodowych, zostało zwolnionych, zmuszonych do rezygnacji z pracy lub przejścia na niższe stanowisko. Fala zwolnień i dobrowolnych odejść w oddziałach terenowych dotknęła 100 dziennikarzy.

Kolejna ustawa, przyjęta w czerwcu 2016 r., powołała do życia Radę Mediów Narodów, w której dominującą rolę uzyskali parlamentarzyści rządzącej partii. Do kompetencji tego organu należy między innymi powoływanie i odwoływanie dyrektorów Telewizji Polskiej (TVP), radia publicznego i agencji prasowej PAP.

26 Międzynarodowy Instytut Rzeczników Praw Obywatelskich (IOI), raport „Rezultaty misji obserwacyjnej w Warszawie w dniach 18-20 lipca 2016 r.: groźna sytuacja RPO”
27 CCPR/C/POL/CO/7, pkt 17.

W stosunku do mediów prywatnych i niezależnych redakcji podjęto działania o charakterze nacisku ekonomicznego, na przykład w postaci rezygnacji z reklam przez firmy państwowe czy ograniczenia dostępu do kontrolowanych przez nie kanałów dystrybucji²⁸.

W grudniu 2016 r. zapowiedziano ograniczenie swobody poruszania się i pracy dziennikarzy na terenie budynków parlamentu. Co prawda na skutek protestów rozwiązanie to ostatecznie nie weszło w życie, lecz w ciągu następnych tygodni doszło do przypadków utrudniania dziennikarzom dostępu do parlamentu, co przybrało nawet formę blokowania wejścia przez strażników. W styczniu 2017 r. dziennikarz Gazety Wyborczej został usunięty przez Straż Marszałkowską z terenu sąsiadującego z gmachem Sejmu w trakcie relacjonowania protestu działaczy organizacji Obywatele RP. Gazeta Wyborcza potraktowała ten incydent jako przypadek „tłumienia krytyki prasowej” (a więc naruszenie art. 44 ustawy prasowej) oraz zgłosiła stosowne zawiadomienie do prokuratury²⁹. W sprawie zostało wszczęte dochodzenie, które nadal się toczy³⁰.

Niezależnie od przywołanych powyżej restrykcji polski kodeks karny nadal zawiera przestępstwo zniesławienia (art. 212 ust. 2), co było już przedmiotem kilku skarg skierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³¹ oraz krytyki ze strony między innymi przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów. Jednocześnie Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie faktem

istnienia przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za znieważenie symboli państwowych, urzędników wyższego szczebla i uczuć religijnych, a także pracami legislacyjnymi nad ustawą wprowadzającą karę więzienia za stosowanie sformułowania „polskie obozy koncentracyjne” w odniesieniu do nazistowskich obozów w okupowanej Polsce³².

Z czysto formalnego punktu widzenia konstytucja Węgier chroni swobodę wyrażania opinii i wolność mediów. Faktyczna sytuacja węgierskich mediów kształtowana jest jednak przede wszystkim przez dwie ustawy przyjęte w 2010 r.³³, poprawki do konstytucji i szereg przepisów wewnętrznych, które łącznie tworzą bardzo restrykcyjne ramy prawne.

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do rynku mediów skupione zostały w rękach jednego organu, Narodowego Urzędu ds. Mediów i Telekomunikacji, którego przewodniczący kieruje również pracami Rady Mediów, powołującej dyrektorów wszystkich mediów publicznych. Tego rodzaju centralizacja zapewnia rządowi kontrolę nad radiem, telewizją i najważniejszymi agencjami prasowymi. Finansowaniem wszystkich nadawców publicznych i produkcją przeznaczonych dla nich programów zajmuje się Fundusz Obsługi Programowej i Gospodarczej Mediów, który nadzorowany jest przez Radę Mediów. Przepisy ustawowe regulują również bezpośrednio kwestie związane z treścią przekazu medialnego Rada Mediów może wszcząć postępowanie zmierzające do cofnięcia licencji, co dotyczy również mediów internetowych,

oraz nakładać kary wymienione w ustawie medialnej.

W celu usunięcia niezależnych mediów z rynku władze posługują się presją ekonomiczną, na przykład w formie opodatkowania. Prezentacja treści politycznych w okresie kampanii wyborczych podlega odgórnym ograniczeniom. Rynek reklamy jest silnie uzależniony od zamówień rządowych.

Na Węgrzech zniesławienie jest przestępstwem. Co więcej, znowelizowany artykuł 9 konstytucji stanowi, że „prawo do wolności słowa nie może być wykorzystywane w celach godzących w godność narodu węgierskiego”. Nowy kodeks cywilny przyjęty w 2014 r. zawiera przepisy dotyczące ochrony „prawa do dobrego imienia”. Opracowanie przygotowane przez Międzynarodowy Instytut Prasy odnotowuje wzrost liczby postępowań sądowych wszczynanych na wniosek urzędników i polityków, którzy domagają się odszkodowań za działania wymierzone w ich wizerunek publiczny, co w rzeczywistości ma na celu ukrócenie debaty politycznej i społecznej oraz sparaliżowanie mediów podejmujących kontrowersyjne sprawy i stanowiących forum pluralistycznych opinii³⁴.

Dziennikarze publikujący artykuły krytyczne wobec władzy muszą liczyć się z utratą pracy, różnymi utrudnieniami w wykonywaniu swojego zawodu, pozwami o zniesławienie, karami, a nawet odebraniem licencji. Nic więc dziwnego, że w środowisku tym coraz powszechniejsza staje się autocenzura³⁵.

28 „Człowiek firmy państwowe mocno obniżyły wydatki reklamowe w Polsce i TVN, a zwiększyły w TVP1 i TVP2 (analiza)”, 1 marca 2017 r.

29 Reporter Gazety Wyborczej wyproszony z terenu Sejmu, bo nagrywał poza wyznaczonymi miejscami. GW zawiadomi o tym prokuraturę”, 26 stycznia 2017 r.

30 Amnesty International, FIDH (Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka), Human Rights Watch, Europejski Instytut Społeczeństwa Otwartego i Reporterzy bez Granic, list otwarty do Kolegium Komisarzy w sprawie sytuacji w Polsce, 16 lutego 2017 r.

31 Zob. np. *Maciejewski przeciwko Polsce*, *Koniuszewski przeciwko Polsce* i *Lewandowska-Malec przeciwko Polsce*

32 CCPR/C/CO/POL/CO/7, pkt 37.

33 Ustawa CIV o wolności prasy i przekazy medialnym oraz ustawa CLXXXV o środkach masowego przekazu.

34 Międzynarodowy Instytut Prasy, *Prawo do dobrego imienia a wolność mediów na Węgrzech: praktyka sądowa w sprawach o zniesławienie*, luty 2017 r., s. 5.

35 Mérték Media Monitor, *Kaganiec wolności: autocenzura w prasie węgierskiej*, 11 czerwca 2012 r.

Pakiet ustaw medialnych został poddany krytyce przez komisarza Rady Europy ds. praw człowieka³⁶, specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. działań na rzecz prawa do wolności opinii i wypowiedzi³⁷ oraz przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów³⁸, którzy uznali te przepisy za niezgodne z międzynarodowymi i europejskimi standardami oraz stwierdzili, że stanowią one zagrożenie dla niezależności i wolności mediów. Choć w międzyczasie omawiane ustawy zostały znowelizowane, jednak nadal nie spełniają one standardów międzynarodowych.

Sytuacja mediów w Serbii stanowi wyzwanie, jeśli chodzi o ochronę i rozszerzenie przestrzeni dialogu politycznego i współlistnienia odmiennych poglądów.

Odnosząc się do kampanii wyborczej, autorzy unijnego sprawozdania z realizacji procesu akcesyjnego wskazali tendencyjne relacje, dominującą narrację partii rządzącej i utożsamianie tego ugrupowania z państwem, co doprowadziło do zafałszowań i przekłamań w przedwyborczym przekazie medialnym, który ponadto pozbawiony był skutecznej kontroli³⁹.

Nowa ustawa dotycząca prywatyzacji mediów nie przełożyła się na większą przejrzystość, jeśli chodzi o źródła finansowania i strukturę własnościową. Pojawiają się doniesienia o przejmowaniu lokalnych mediów przez bogatych przedsiębiorców, którzy czasem korzystają w tym celu ze środków publicznych. Jedyny niezależny kanał telewizyjny jest

obecnie na celowniku Ministerstwa Kultury. Dziennikarze zmuszeni są stosować autocenzurę ze względu na znaczne uzależnienie mediów od publicznych dotacji. Rozdział funduszy reklamowych stanowi okazję do wywierania nieoficjalnej presji na politykę redakcyjną⁴⁰.

Mowa nienawiści w mediach jest tolerowana i rzadko wywołuje reakcje ze strony decydentów politycznych. Śledztwo dotyczące serii ataków hakerskich na strony internetowe nie ruszyło z miejsca od 2014 r.⁴¹ Rozpowszechnianie danych osobowych i publiczne prezentowanie hipotez stojących w sprzeczności z zasadą domniemania niewinności są nadal powszechnymi zjawiskami.

Oficjalne wypowiedzi urzędników państwowych dotyczące pracy dziennikarzy śledczych nie przyczyniają się do tworzenia warunków, w których swoboda wyrażania opinii jest czymś oczywistym. Przecieki do mediów (np. w przypadku toczących się dochodzeń) zagrażają osobistemu bezpieczeństwu dziennikarzy. Nadal stosowane są wobec nich groźby, przemoc i zastraszanie. Media prorządowe i członkowie rządu nie cofają się również przez kampaniami medialnymi mającymi zdyskredytować „zbyt dociekliwych” reporterów. Niezależny portal informacyjny Balkan Investigate Reporting Network (BIRN) naraził się samemu premierowi, w wyniku czego media prorządowe TV Pink i Informer wytoczyły oskarżenia o zdradę państwa⁴². Stowarzyszenie Niezależnych Dziennikarzy Serbskich (NUNS) zanotowało pomiędzy styczniem

a lipcem 2016 r. 33 przypadki napaści, grózb i innych form nacisku, których ofiarą padli dziennikarze⁴³. Pomimo zawiadomień składanych organom ścigania sprawy tego rodzaju rzadko kończą się oficjalnym dochodzeniem, nie mówiąc już o wyroku. Zabójstwo dziennikarza radiowego Luki Popova w czerwcu 2016 r. wywołało na świecie falę oburzenia, czego efektem były apele o przeprowadzenie rzetelnego śledztwa, między innymi ze strony przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów. Policja zatrzymała trzech podejrzanych. Nie jest jasne, czy zabójstwo Popova miało jakiś związek z jego działalnością dziennikarską. Prace komisji śledczej powołanej w celu wyjaśnienia zabójstw trzech dziennikarzy – Dady Vujasinovica w 1994 r., Slavko Curuviji w 1999 r. i Milana Pantica w 2001 r. – nie przyniosły jak na razie żadnych rezultatów⁴⁴.

W trakcie wizyty w Chorwacji Komisarz Rady Europy ds. praw człowieka wyraził poważne zaniepokojenie brakiem adekwatnej reakcji władz na zarejestrowane przypadki przemocy fizycznej, grózb śmierci i zastraszania dziennikarzy. Podkreślił przy tym, że „dziennikarze pełnią w społeczeństwie demokratycznym ważną rolę informacyjną, a ich bezpieczeństwo musi być przedmiotem troski każdego państwa. Bezkarność sprawców przestępstw, których ofiarami są dziennikarze, woła o skuteczną reakcję władz i kary, które odstraszą ewentualnych naśladowców. Debata publiczna, w ramach której usprawiedliwia się ataki na dziennikarzy, stanowi zagrożenie dla wolności mediów i demokracji”. Zwrócił również

36 Opinia komisarza ds. praw człowieka: węgierskie przepisy medialne w świetle standardów Rady Europy w zakresie wolności mediów, CoE DOC CommDH(2011)10, 25 lutego 2011 r., pkt 3-6.

37 Węgry: Ekspert ONZ wypowiada się na temat zagrożenia wolności prasy przez ustawę medialną, relacja prasowa z wizyty specjalnego sprawozdawcy na Węgrzech, 5 kwietnia 2011 r.

38 Miklós Haraszti, Węgierski pakiet ustaw medialnych, Institut für die Wissenschaften vom Menschen/Instytut Nauk Humanistycznych

39 Dokument roboczy Komisji: sprawozdanie w sprawie Serbii za 2016 r., SWD(2016) 361 wer. ostateczna, 9 listopada 2016 r., s. 61.

40 Tamże, s. 21.

41 Tamże, s. 62.

42 Balkan Investigate Reporting Network, „BIRN na celowniku”.

43 Human Rights Watch, „Zachodnie Balkany: Bezparadonowy atak na media”, 30 listopada 2016 r.

44 Human Rights Watch, *raport globalny 2017 – sytuacja w Serbii i Kosowie w 2016 r.*

uwagę, na szereg nagłych zmian na stanowiskach kierowniczych i redakcyjnych w mediach publicznych, w tym zgłoszony przez rząd zamiar skrócenia kadencji szefa Agencji Mediów Elektronicznych i odwołania członków tego organu⁴⁵.

Swoboda zrzeszania się

We wszystkich czterech państwach będących przedmiotem niniejszej analizy dojście partii antyliberalnych do władzy doprowadziło do skurczenia się przestrzeni demokracji. W tym kontekście specjalny sprawozdawca ONZ ds. prawa do pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się wskazał szereg posunięć stosowanych przez władze. Chodzi między innymi o ograniczenie dostępu do środków finansowych poprzez wymóg uzyskania wcześniejszej akceptacji odpowiednich organów, restrykcje w zakresie finansowania organizacji pozarządowych ze źródeł zagranicznych, stygmatyzację organizacji korzystających z takich dotacji oraz nękanie organizacji zajmujących się prawami człowieka poprzez różnego rodzaju kontrole.⁴⁶ Na przeciwnym biegunie znajdują się organizacje mające dług wdzięczności wobec decydentów oraz fasadowe podmioty tworzone przez władze lub partię rządzącą (tzw. GONGO), które mogą liczyć na wszelkie formy wsparcia. W ten sposób władze dążą do legitymizacji działalności usługowych środowisk i zastąpienia przez nie niezależnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Możliwość korzystania z finansowania niezależnie od jego źródeł jest powszechnie uznawana za niezbędny element koncepcji wolności zrzeszeń w rozumieniu art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Gwarancje w tym zakresie zawiera również art. 13 deklaracji ONZ ws. obrońców praw człowieka⁴⁷, wytyczne OBWE w zakresie ochrony obrońców praw człowieka⁴⁸, oraz zalecenie CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów Rady Europy⁴⁹. Omawiana kwestia była wielokrotnie podnoszona przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. prawa do zgromadzeń i zrzeszania się, który zwrócił również uwagę na fakt coraz częstszego wykorzystywania hasel o potrzebie ochrony suwerenności państwa i tradycyjnych wartości przed zewnętrzną ingerencją jako argumentów przemawiających za obostrzeniami w zakresie uzyskiwania funduszy ze źródeł zagranicznych, a także notorycznego zniesławiania, stygmatyzowania i nękania na różne sposoby organizacji będących beneficjentami takich dotacji⁵⁰. Specjalny sprawozdawca ONZ ds. obrońców praw człowieka podkreślił, że restrykcje dotyczące zagranicznych źródeł finansowania zmuszają organizacje pozarządowe do deklarowania się jako „podmioty wspierane z zagranicy” i uzyskiwania uprzedniej zgody na pozyskiwanie funduszy⁵¹.

Od 2010 r. rząd węgierski konsekwentnie ogranicza swobodę działania organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka. Coraz częściej stają się one ofiarami manipulacji socjotechnicznych. Ramy

prawne ich funkcjonowania są coraz bardziej restrykcyjne, co odbija się niekorzystnie między innymi na stabilności finansowej. Kluczowymi elementami legislacji w tym zakresie są poprawki wprowadzone do kodeksu cywilnego i ustawy regulującej działalność non profit, która w nowym brzmieniu zawiera dodatkowe obostrzenia, w tym wymóg rewizji przepisów wewnętrznych oraz powtórnej rejestracji jako warunku uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego. Kolejną formą nacisku wywieranego na organizacje pozarządowe działające na rzecz praw człowieka są permanentne kontrole finansowe i podatkowe. Stowarzyszenia i fundacje postrzegane jako wrogie wobec rządu narażają się na zerwanie dotychczasowej współpracy przez organy administracji publicznej.

W maju 2014 r. rząd węgierski oskarżył dysponentów funduszy Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego o wspieranie działalności o charakterze politycznym oraz powierzył Rządowemu Biuru Kontroli przeprowadzenie dochodzenia w tej sprawie, choć organ ten zajmuje się co do zasady wyłącznie krajowymi środkami publicznymi. Zgodnie z oficjalnym uzasadnieniem „analiza tego programu wykazała, że fundacja Őkotárs, węgierska organizacja pozarządowa kontrolująca w imieniu Norwegii rozdział dotacji na Węgrzech, wykorzystywała przekazane środki na cele polityczne. Fundacja Őkotárs prowadziła także nielegalne operacje

45 Komisarz Rady Europy ds. praw człowieka, „Wizyta w Chorwacji: priorytetowe znaczenie tolerancyjnego i partycypacyjnego społeczeństwa”, 29 kwietnia 2016 r.

46 Raport specjalnego sprawozdawcy ds. prawa do pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się, UN Doc. A/HRC/23/39.

47 Deklaracja w sprawie praw i odpowiedzialności osób, grup i organów społeczeństwa w zakresie wspierania i ochrony powszechnie uznanych praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 9 grudnia 1998 r. (UN Doc. A/RES/53/144).

48 „Żadne państwo nie może stosować wobec organizacji pozarządowych nieuzasadnionych restrykcji, jeśli chodzi o ubieganie się, uzyskiwanie i wykorzystywanie funduszy przeznaczonych na działania związane z ochroną praw człowieka” ani „penalizować lub delegalizować takich działań z uwagi na źródło ich finansowania” (wytyczne OBWE w zakresie ochrony obrońców praw człowieka, 10 czerwca 2014 r., pkt 73).

49 Zalecenie CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie, 10 października 2007 r.

50 A/HRC/23/39, pkt 8-27.

51 Raport specjalnego sprawozdawcy ONZ w sprawie sytuacji obrońców praw człowieka, UN Doc. A/HRC/25/55, pkt 69.

finansowe⁵². Ponadto władze usiłowały wymusić na Norwegii „zajęcie się problemem”, otwarcie zarzucając temu państwu mieszanie się w wewnętrzne sprawy Węgier⁵³, oraz żądając zawieszenia programu wsparcia organizacji pozarządowych i podjęcia z rządem negocjacji w celu wyboru nowego operatora funduszy. Podsekretarz stanu Nándor Csepreghy określił fundacje pośredniczące w przekazywaniu organizacjom pozarządowym dotacji z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego mianem „upartyjnionych oszustów” i zasugerował możliwość przejścia tych kompetencji przez państwo⁵⁴. Norweski minister ds. Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Unii Europejskiej oświadczył, że jest „poważnie zaniepokojony polityką władz węgierskich w obszarze społeczeństwa obywatelskiego i próbami ograniczenia swobody wyrażania opinii”, zaznaczając jednocześnie, że kontrola wszczęta przez rząd Węgier jest niezgodna z zawartymi wcześniej porozumieniami⁵⁵. W dniu 8 września policja przeprowadziła nalot na biura fundacji Ökotárs i jednej z organizacji pozarządowych; postępowanie sądowe w tej sprawie wykazało, że użyte przez organy ścigania środki były niezgodne z prawem. Niedługo potem zablokowano numery podatkowe operatorów funduszy. W sierpniu 2014 r., na wniosek Rządowego Biura Kontroli, wszczęte zostało postępowanie karne przeciwko „podejrzany w sprawie” organizacjom pozarządowym. Trwające szesnaście miesięcy śledztwo nie

ujawniło żadnych nieprawidłowości ani naruszeń prawa⁵⁶. W dniu 29 czerwca 2016 r. węgierski Sąd Najwyższy wydał orzeczenie w sprawie złożonego w 2014 r. powództwa Węgierskiego Stowarzyszenia Swobód Obywatelskich, które domagało się ujawnienia przez Rządowe Biuro Kontroli, na czyje polecenie wszczęto dochodzenie przeciwko organizacjom pozarządowym. Sąd Najwyższy nakazał wydanie urzędowej dokumentacji – okazało się, że inspiratorem kontroli był sam premier.

Specjalny sprawozdawca ONZ ds. obrońców praw człowieka, odnosząc się do omawianej sprawy w swoim raporcie dotyczącym wizyty na Węgrzech, użył sformułowania „bezzprzedmiotowe i upolitycznione śledztwo”, wyraził zaniepokojenie naruszeniem właściwej procedury, jako że trudno mówić o „domniemaniu niewinności, gdy wysoko postawieni urzędnicy państwowi otwarcie prezentują stronniczą postawę wobec wspomnianych organizacji i stygmatyzują je w mediach” oraz zwrócił uwagę na brak przeprosin ze strony władz i publicznego uznania niewinności szykanowanych w ten sposób podmiotów⁵⁷.

Podczas gdy sprawa funduszy norweskich zmierzała z wolna do końca, aktywność rządu skupiła się na krucjacie przeciwko George’owi Sorosowi, Fundacji Społeczeństwa Otwartego i wspieranych przez nią organizacjach pozarządowych. W wywiadzie z 30 października 2015 r. Viktor Orbán stwierdził, że za

bieżącą falą imigrantów stoją między innymi działacze korzystający ze wsparcia George’a Sorosa, „którzy zrobią wszystko, żeby osłabić państwa narodowe”⁵⁸. Kilka dni później István Hollik, parlamentarzysta Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (KDNP), koalicyjnego partnera Fideszu, wysłał list otwarty do organizacji pozarządowych wspieranych przez Fundację Społeczeństwa Otwartego, w którym oznajmił, że George Soros dąży do likwidacji granic suwerennych krajów w celu ułatwienia uchodźcom dostępu do Europy, oraz zwrócił się do adresatów o jasną deklarację, czy popierają idee George’a Sorosa i czy mają świadomość, że opowiadając się po ich stronie, zachęcają rzesze ludzi do lekceważenia wartości, na których opiera się prawo węgierskie i międzynarodowe⁵⁹. Kampania stygmatyzujących wypowiedzi urzędników państwowych i tendencyjnych relacji w mediach trwała przez cały następny rok. Organizacje pozarządowe były oskarżane o „branie pieniędzy za demonstracje i akcje poparcia dla określonych spraw” i „chodzenie na pasku” George’a Sorosa. W maju 2016 r. upubliczniona została lista organizacji wspieranych przez Sorosa, za czym kryła się sugestia niejasnych źródeł finansowania. Na konferencji prasowej w dniu 10 stycznia 2017 r. Szilárd Németh, wiceprzewodniczący Fideszu i klubu parlamentarnego tej partii, powiedział, że „wykonawcy poleceń Sorosa podający się za organizacje obywatelskie” powinni zostać „wypędzeni z Węgier”⁶⁰.

52 Sprawa dotacji norweskich w kontekście sytuacji organizacji pozarządowych na Węgrzech, 21 lutego 2016 r.

53 Magyar Nemzet, „Lázár levélben tiltakozik a külföldi beavatkozás ellen”, 8 kwietnia 2014 r.

54 „Csepreghy: „Szelhámós gittegyletek” kezelik a norvég alapot”, 30 kwietnia 2014 r.

55 Ministerstwo Spraw Zagranicznych Norwegii, komunikat prasowy „Norwegia zaniepokojona stanem społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech”, 6 czerwca 2014 r.

56 Instytut Eötvösa Karolyého, Transparency International (Węgry), Węgierskie Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich i Węgierski Komitet Helsiński, „Chronologia ataków rządu na instytucje węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego”, 7 kwietnia 2017 r.

57 Raport specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. obrońców praw człowieka dotyczący wizyty na Węgrzech, UN Doc. A/HRC/34/52/Add.2, pkt. 52-54.

58 Bloomberg, „Orban oskarża Sorosa o podsycanie problemu uchodźców w celu osłabienia Europy”, 30 listopada 2015 r.; zob. również strona internetowa rządu węgierskiego.

59 „Hollik István nyílt levélben fordult jogvédő szervezetekhez”, 6 listopada 2015 r.

60 Reuters, „Rządząca partia Fidesz chce ‘wypędzić’ z Węgier organizacje pozarządowe finansowane przez Sorosa”, 11 stycznia 2017 r.

Jest to tylko jeden z przykładów powtarzających się ciągle ataków rządu na organizacje pozarządowe realizujące społeczną funkcję kontrolną oraz domagające się przestrzegania praworządności i praw człowieka⁶¹.

W dniu 7 kwietnia 2017 r. do parlamentu trafił projekt ustawy „o przejrzystości finansowej organizacji korzystających ze środków zagranicznych”. Proponowane rozwiązania zakładają, że organizacje uzyskujące ze źródeł zagranicznych fundusze powyżej określonego rocznego poziomu będą musiały się rejestrować oraz umieszczać na swoich stronach internetowych i w wydawanych przez siebie publikacjach stosowne informacje, a także przewidują sankcje w przypadku niezastosowania się do tych wymogów⁶². Tydzień wcześniej – 28 marca – ustawa o szkolnictwie wyższym została znowelizowana w sposób oznaczający dyskryminację Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego. Pomimo protestów organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka, mobilizacji społecznej, apeli środowisk akademickich z całego świata i głosów oburzenia ze strony wspólnoty międzynarodowej obie ustawy zostały przyjęte w opisanym powyżej brzmieniu w czerwcu 2017 r.

Ustawa o organizacjach finansowanych ze źródeł zagranicznych – pierwszy tego rodzaju akt prawny w historii państw członkowskich Unii Europejskiej – ma katastrofalny wpływ na stan węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego, bezpośrednio zagrażając istnieniu jego instytucji. Niedotrzymanie wymogu rejestracji i innych warunków

określonych w ustawie naraża daną organizację na karę w wysokości do 900 tysięcy forintów (ok. 3 tysięcy euro) i może oznaczać jej likwidację. Ustawa dotyczy różnego rodzaju organizacji uzależnionych od zagranicznych dotacji – fundacji i stowarzyszeń broniących praw człowieka, świadczących usługi opieki społecznej, angażujących się w pomoc humanitarną czy walczących o ochronę środowiska. Tworzy atmosferę podejrzliwości i daje zielone światło dla stygmatyzacji, co jest szczególnie czytelne w kontekście szerszej akcji defamacyjnej prowadzonej przez rząd i hasel o „zagranicznych interesach”⁶³.

Z nagonką na obrońców praw człowieka, demonizacją społeczeństwa obywatelskiego i wytykaniem zagranicznych koneksji mamy do czynienia nie tylko na Węgrzech.

Politycy chorwackiej Koalicji Politycznej wielokrotnie stosowali tego rodzaju retorykę w odniesieniu do organizacji zajmujących się prawami człowieka, ochroną demokracji, prawami kobiet i prawami osób LGBTQI. W trakcie debaty parlamentarnej nad corocznym sprawozdaniem Narodowej Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego deputowany koalicyjnej partii HRAST stwierdził, że niektóre instytucje społeczeństwa obywatelskiego postrzegają sektor pozarządowy jako „świetny interes” oraz że społeczeństwo obywatelskie w Chorwacji cierpi na poważne ułomności, nie reprezentuje interesów obywateli i jest uzależnione od partii politycznych (autor tych słów miał na myśli opozycję). Powołując się na przykład organizacji pozarządowej

GONG, walczącą z nadużyciami i korupcją oraz występującą w obronie demokracji i praw człowieka, deputowany podkreślił, że otrzymuje ona dotacje z zagranicy. Kolejny deputowany, z partii HDZ, oskarżył organizacje pozarządowe o działanie na szkodę Chorwacji oraz posługiwanie się kłamstwami i półprawdami w odniesieniu do wydarzeń i uczestników wojny o niepodległość (1991-1995), zakwestionował uczciwość podmiotów korzystających z funduszy zagranicznych, a także wezwał do uzależnienia dotacji ze środków publicznych od tego, czy dana organizacja „reprezentuje interesy narodowe”⁶⁴.

Rządowej kampanii pomówień skierowanej przeciwko organizacjom pozarządowym, w szczególności stowarzyszeniom walczącym z nadużyciami w sferze publicznej i broniącymi praw człowieka, towarzyszyły działania polityczne zmierzające do ograniczenia dotacji dla instytucji społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenia arbitralnych uprawnień państwa w zakresie podziału tych środków, w wyniku czego Narodowa Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zmniejszyła wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych. Wartość zatwierdzonych dotacji na rok 2016 zmniejszyła się o 30%, co niekorzystnie odbiło się na działalności statutowej tych podmiotów. Cięcia finansowe, o których mowa, szczególnie mocno odczuły organizacje zajmujące się pomocą społeczną, zwłaszcza na terenach wiejskich, oraz opieką nad osobami niepełnosprawnymi. Nastąpił raptowny koniec dialogu i współpracy

61 Instytut Eötvösa Karolyógo, Transparency International (Węgry), Węgierskie Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich i Węgierski Komitet Helsiński, „Chronologia ataków rządu na instytucje węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego”, 7 kwietnia 2017 r.

62 Ustawa nr ... z 2017 r. o przejrzystości finansowej organizacji korzystających ze środków zagranicznych

63 Europejskie Centrum na rzecz Legislacji Non Profit, *Węgierska ustawa o przejrzystości finansowej organizacji korzystających ze wsparcia zagranicznego: o co toczy się gra?*, 15 czerwca 2017 r.

64 „Ilčić poimeince prozivao 'bolesnike' civilnog društva i razjario oporbu”, 29 stycznia 2016 r.

między państwem a organizacjami pozarządowymi broniącymi praw człowieka. Od czasu ostatnich wyborów we wrześniu 2016 r., w wyniku których Koalicja Patriotyczna musiała oddać władzę, relacje te uległy stopniowemu ociepleniu, ale organizacje pozarządowe nadal zmagają się z negatywnym wizerunkiem będącym rezultatem działań poprzedniego rządu.

W przypadku Polski daje się zauważyć wybiórczość decyzji o przyznaniu dotacji. Środki te dzielą się na trzy kategorie: fundusze unijne, fundusze krajowe rozdzielane przez ministerstwa i fundusze lokalne. Rząd wykorzystuje to do sterowania procesem finansowania organizacji pozarządowych. Odmawia na przykład przyznania dotacji z funduszy krajowych organizacjom walczącym z przemocą domową, monitorującym wdrażanie postanowień Konwencji Stambulskiej oraz pomagającym imigrantom i uchodźcom, a także tym podmiotom, które zajmują wobec niego krytyczne stanowisko. Dochodzi również do przypadków wykorzystywania uprawnień kontrolnych i niejasności podatkowych w celu nękania organizacji pozarządowych. Wymierzonym w nie kampaniom oszczerstw towarzyszą groźby pozwów o zniesławienie⁶⁵.

Choć serbskie prawo od 2009 r. penalizuje nękanie i oczernianie organizacji pozarządowych w mediach, jak na razie nie wszczęto żadnego postępowania karnego w związku z incydentami tego rodzaju. Pula dotacji państwowych jest niewielka, a przy tym brak jest przejrzystości i jawności, jeśli chodzi o rozdział tych funduszy. Zdarzają się

przypadki nadużyć i przyznawania dotacji „fałszywym organizacjom pozarządowym” i tzw. GONGO, czyli podmiotom firmowanym przez władze, zaangażowanym między innymi w proces monitorowania aktualnych procesów zbrodniarzy wojennych.

Swoboda zgromadzeń

We wszystkich czterech krajach obywatele nadal mogą korzystać z prawa do swobody zgromadzeń. Jednocześnie w każdym z nich instytucje społeczeństwa obywatelskiego zaniepokojone są odgórnym faworyzowaniem manifestacji środowisk popierających aktualną władzę. Organy państwowe wykazują się również wysoką tolerancją w stosunku do zgromadzeń, w trakcie których stosowany jest język nienawiści i wznoszone są ekstremistyczne hasła. Kwestia otwartego głoszenia skrajnych poglądów dotyczy między innymi Chorwacji.

W grudniu 2016 r. polski parlament przegłosował poprawki do ustawy o zgromadzeniach⁶⁶. W nowym brzmieniu ustawa ta posługuje się budzącą kontrowersje formułą „zgromadzeń cyklicznych” – specjalną kategorią wiążącą się z ułatwieniami w zakresie organizowania regularnych zgromadzeń z okazji ważnych wydarzeń w polskiej historii, przy czym decyzja o nadaniu danej manifestacji takiego statusu należy do władz. Oznacza to, że zgromadzenia, które nie zostały zaklasyfikowane jako „cykliczne”, nie będą mogły odbyć się legalnie w tym samym czasie i miejscu. Mamy więc w tym przypadku do czynienia ze środkiem o charakterze dyskryminacyjnym, to jest faworyzowaniem zgromadzeń zwolenników rządu i uroczystości

kościelnych. Kontrowersje budzi również coroczny marsz skrajnej prawicy z okazji Święta Niepodległości.

Węgierska ustawa o zgromadzeniach obowiązuje w zasadniczo niezmiennym kształcie od 1989 r. Kwestią problematyczną jest natomiast sposób stosowania jej przez policję, co dotyczy w szczególności zakazywania i rozwiązywania manifestacji.

Przyjęta niedawno w Serbii nowa ustawa o swobodzie zgromadzeń zawiera w miarę liberalne zapisy, zezwalając między innymi na zgromadzenia spontaniczne.

Nowa wersja historii i kultury

Rewizjonizm odciska swe piętno na edukacji, twórczości artystycznej i prawach kulturalnych

Narracje populistyczne w różnych krajach różnią się między sobą w zależności od lokalnego kontekstu, ale łączy je cecha wspólna w postaci tendencji do dzielenia społeczeństwa na „lepszycy” i „gorszyzy” oraz przypisywania rządzącym prawa do występowania w imieniu „narodu” – „wyobrażonej wspólnoty” poszkodowanej rzekomo przez jej wrogów. Choć nacjonalizm nie zawsze stanowi jądro programu ideologicznego, wykorzystuje się go jako potężne narzędzie mobilizacji tożsamościowej, o czym świadczy etnocentryczna, suwerennościowa i w gruncie rzeczy ksenofobiczna retoryka partii populistycznych. Warto w tym miejscu zacytować słowa Viktora Orbána wygłoszone do uczestników Letniego Otwartego Uniwersytetu i Obozu Studenckiego w Bálványos:

65 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport o bieżących problemach obrońców praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, listopad 2016 r.

66 HRHF, „Polska musi wycofać restrykcyjne poprawki do ustawy o zgromadzeniach”, 8 grudnia 2016 r.

„Naród węgierski nie jest zbiorem jednostek, ale wspólnotą, która musi być stale organizowana, wzmocniana i w gruncie rzeczy tworzona od podstaw”⁶⁷. Taka interpretacja prowadzi do uznania konieczności promowania jedynie słusznej wersji historii. Powstają więc rewizjonistyczne narracje, mity chwalebnej i bohaterskiej przeszłości, w których centrum znajduje się „naród”, będący na zmianę ofiarą (wrogów) i zwycięzcą (tych samych nieprzyjaciół).

Zawłaszczanie historycznego dziedzictwa napędza mechanizm nostalgii za utraconą chwałą, której powrót znajduje się u podstaw retoryki populistycznej. Dobrym przykładem jest tu „repolonizacja”, termin służący do definiowania różnych posunięć politycznych, od przejścia mediów po nacjonalizację gospodarki. W 2012 r. Jarosław Kaczyński, przewodniczący partii PiS, oznajmił swoim zwolennikom, co następuje: „Musimy jasno powiedzieć ... że naszym celem jest repolonizacja polskich banków”⁶⁸.

Zgodnie z linią programową PiS „naród jest rzeczywistą wspólnotą złączoną więzami języka, szeroko rozumianego systemu pojęciowego, kultury, losu dziejowego i solidarności”⁶⁹. Jednym z elementów tego systemu pojęciowego jest silna relacja z chrześcijaństwem – a w szczególności katolicyzmem – oraz przywiązanie do tradycyjnych wartości (rodziny i tradycyjnych ról płci), co nadaje „narodowi” jednolitą tożsamość kulturową i historyczną, która jest czymś głębszym niż podmiotowość polityczna⁷⁰. W przypadku Węgier omawiana idea znalazła swój wyraz

w nowej konstytucji z 2011 r., której preambuła zawiera szereg odniesień historycznych i kulturowych w postaci ustępów wymieniających między innymi św. Stefana, chrześcijańską tradycję oraz węgierską kulturę i język. Komisja Wenecka zwróciła uwagę na umieszczone w preambule zapisy, które mogą rodzić kontrowersje i wątpliwości natury prawnej, co dotyczy na przykład deklaracji unieważniającej konstytucję z 1949 r. i „pojemnej definicji narodu węgierskiego”⁷¹.

Starannie preparowana wersja przeszłości pozwala rządowi antyliberalnym mobilizować zwolenników wokół określonych kwestii i posunięć politycznych poprzez nadawanie wybranym wydarzeniom historycznym symbolicznego znaczenia w sposób, który akcentuje doznane niegdyś krzywdy. Dobrym przykładem jest tu stosowana przez Viktor Orbana wykładnia „narzuconego przemocą” traktatu w Trianon (układu pokojowego zawartego w 1920 r. przez Węgry i państwa Ententy). Ustawa przegłosowana tuż po wyborach w 2010 r. ustanowiła Dzień Jedności Narodowej (Nemzeti Összetartozás Napja) w rocznicę „dyktatu z Trianon”.

Pamięć o nalotach NATO na Serbię w 1999 r. podtrzymują oficjalne uroczystości i aktywność mediów. Część analityków wskazuje, że główna oś narracji w debacie i relacjach medialnych koncentruje się na pielęgnowaniu wizerunku narodu serbskiego jako ofiary. Symboliczne budynki w Belgradzie – mowa tu przede wszystkim o gmachu sztabu

generalnego – wciąż ukazują rany zadane przez wojnę, a ich dalszy los jest przedmiotem dyskusji⁷².

Na Węgrzech postacię i wydarzenia historyczne stały się elementem uproszczonej narracji usprawiedliwiającej bieżącą strategię polityczną, czego przykładem jest wypowiedź Viktora Orbána będąca zwieńczeniem tzw. „narodowych konsultacji”, prowadzonych pod hasłem „powstrzymania Brukseli”: „Św. Władysław umocnił węgierskie państwo, zatrzymał napór zewnętrzny i ukrócił intrygi wewnętrzne, zabezpieczył niepodległość naszego kraju, twardo negocjując z mocarstwami w obronie interesów narodowych. Powstrzymajmy Brukselę. Uratował Węgrów przez zgubą z rąk ludów koczowniczych. Powstrzymajmy imigrantów. Kontynuując dziejową misję św. Stefana, umocnił tożsamość węgierskiego państwa i narodu. Powstrzymajmy Sorosa. Węgrzy podążają od wieków drogą wyznaczoną u zarania ich dziejów i nasze pokolenie nie ma zamiaru z niej zejść”⁷³.

W ramach operacji przejścia pamięci narodowej tworzony jest wyidealizowany obraz przeszłości, który służy do relatywizowania lub wręcz reinterpretowania niechlubnych epizodów w dziejach danego kraju.

W 2015 r. taki rewizjonistyczny przekaz ujawnił się szczególnie mocno w mediach chorwackich, zwłaszcza w odniesieniu do okresu II wojny światowej i historii najnowszej, co miało przede wszystkim związek z oceną rządów ustaszki pod

67 Przemówienie premiera Viktora Orbána na XXV Letnim Otwartym Uniwersytecie i Obozie Studenckim w Bálványos, 26 lipca 2014 r.

68 Reuters, „Banki przeznaczone do 'repolonizacji' na celowniku rządu”, 26 września 2016 r.

69 Jarosław Kaczyński: „Raport o stanie Rzeczypospolitej”. Tylko u nas fragmenty programowej publikacji Prezesa PiS, 3 sierpnia 2011 r.

70 Adam Balcer, Korzenie antyliberalizmu: nawracając tęsknota za 'narodową demokracją' w Polsce i na Węgrzech – lekcja dla Europy, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2017

71 Opinia z 20 czerwca 2011 r. w sprawie nowej konstytucji Węgier, CDL-AD(2011)016, pkt 34 i nast.

72 Marija Mandić, „Oficjalne upamiętnienie nalotów NATO na Serbię. Studium przypadku w piętnastą rocznicę”, Südosteuropa, nr 4, grudzień 2016 r.

73 Strona internetowa premiera, „Orbán Viktor beszéde a nemzeti konzultáció záróeseményén”, 27 czerwca 2017 r., za Hungarian Spectrum, „Viktor Orbán podkręca przekaz”.

wodzą Ante Pavelicia (ustasze byli chorwackim ruchem faszystowskim będącym u władzy w okresie II wojny światowej). Zjawisko to nie było ograniczone jedynie do niszowych portali internetowych, jako że dało się również zaobserwować w poczytnych gazetach, takich jak *Večernji list* czy *Slobodna Dalmacija*⁷⁴. Po wyborach zwycięska koalicja mianowała na stanowisko ministra kultury Zlatko Hasanbegovicia, rewizjonistycznego historyka i byłego członka proustaszowskiego Chorwackiego Ruchu Wyzwoleńczego. Wypowiedział on „wojnę kulturową” niezależnym mediom oraz poparł ideę rewizjonistycznego filmu dokumentalnego o obozie koncentracyjnym w Jasenovacu w reżyserii Jakova Sedlara, swojego politycznego sojusznika. Film *Prawda o Jasenovacu* podaje liczbę „zaledwie” 20-40 tysięcy ofiar pomimo 83 145 nazwisk udokumentowanych przez centrum pamięci działające na miejscu byłego obozu⁷⁵, co dodało odwagi grupom ekstremistycznym dowodzącym, że Jasenovac nie był obozem zagłady, ale zwykłym obozem koncentracyjnym, którego zasadniczym celem nie było uśmiercanie więźniów. Hasanbegović, który był na premierze filmu, odniósł się do niego w następujący sposób: „Takie filmy są wspaniałe, bo poruszają przemilczane tematy. To najlepszy sposób, by w końcu odkłamać prawdę o kontrowersyjnych epizodach w chorwackiej historii”⁷⁶.

W kwietniu 2016 r. Porozumienie Gmin Żydowskich podjęło decyzję o bojkocie oficjalnych uroczystości rocznicowych w Jasenovacu ze względu

na relatywizację działań ustaszy⁷⁷. Do protestu dołączyła Serbska Rada Narodowa (organ samorządu mniejszości serbskiej w Chorwacji). Wobec braku reakcji ze strony rządu niezależne obchody, zorganizowane po raz pierwszy przez stowarzyszenia żydowskie i serbskie oraz środowiska antyfaszystowskie w 2016 r., odbyły się również rok później. Szczególnego znaczenia nabrała w tym kontekście tablica z hasłem ustaszy „Za dom spremni” („Za ojczyznę”) umieszczona przez chorwackich weteranów wojennych i pravicowych polityków w pobliżu miejsca byłego obozu koncentracyjnego w Jasenovacu w grudniu 2016 r., która pozostała na swoim miejscu pomimo apeli do władz o podjęcie interwencji⁷⁸.

Niezależnie od istnienia w Polsce przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za znieważenie symboli państwowych (w tym także przestępstwo „znieważenia narodu polskiego”), urzędników wyższego szczebla i uczuć religijnych, rząd przyjął w sierpniu 2016 r. projekt ustawy, zgodnie z którym przypisywanie narodowi polskiemu udziału w Holokauście, w tym poprzez używanie sformułowań w rodzaju „polskie obozy koncentracyjne”, zagrożone byłoby karą więzienia do trzech lat. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie tymi rozwiązaniami legislacyjnymi, powołując się na art. 19 MPPiO, dotyczący swobody wyrażania opinii⁷⁹. Choć Fidesz potępia co do zasady antysemityzm, retoryka stosowana przez tę partię przyczynia się do pomniejszania roli Węgrów w

Holokauście i stopniowego wybielania okresu rządów Miklósa Horthy’ego, głowy państwa węgierskiego (regenta) w latach 1920-1944. W trakcie przemówienia z okazji otwarcia Centrum im. Klebelsberga – ulokowanego w rezydencji Kuno Klebelsberga, znanego antysemita i ministra edukacji, którego polityka służyła w bezpośredni sposób rewanżystowskiemu i szowinistycznym celom rządu Horthy’ego – Viktor Orbán stwierdził, że „druga i trzecia dekada dwudziestego stulecia były czasem ciężkiej próby w historii narodu węgierskiego. Mamy dług wdzięczności wobec wielkich mężów stanu – regenta Miklósa Horthy’ego, premiera Istvána Bethlena i ministra Kuno Klebelsberga – którzy ocalili nas przed dziejową klęską wiszącą nad Węgrami po przegranej wojnie światowej, 133 dniach Czerwonego Terroru i narzuconym przemocą traktacie w Trianon”⁸⁰.

Świadome uczestnictwo w pluralistycznym i zróżnicowanym społeczeństwie oraz odporność na intelektualne mistyfikacje wymaga swobody krytycznego myślenia, możliwości zapoznania się z wynikami niezależnych badań oraz dostępu do obiektywnych i rzetelnych informacji. Populistyczne rządy antyliberalne traktują z podejrzliwością nie tylko media, ale również środowiska akademickie, kulturalne i artystyczne. Kluczowe znaczenie ma dla nich uzyskanie dominacji nad systemem edukacji, co ma służyć wychowaniu posłusznych, podatnych na propagandę i niezdolnych do oporu obywateli, a w dalszej perspektywie umożliwić likwidację procesu demokratycznego.

74 Freedom House, *Narody w okresie transformacji 2016 – Chorwacja*.

75 Centrum Pamięci Jasenovac, lista osobowa ofiar obozu koncentracyjnego w Jasenovacu.

76 Projekt „Bałkańska sprawiedliwość okresu przejściowego”, *Balkan Insight*, „Chorwacy Żydzi oburzeni filmem o obozie koncentracyjnym”, 5 kwietnia 2016 r.

77 „Židovi bojkotiraju Jasenovac zbog 'relativizacije ustaštva'”, 4 kwietnia 2016 r.

78 Projekt „Bałkańska sprawiedliwość okresu przejściowego”, *Balkan Insight*, „Faszystowskie hasło w pobliżu chorwackiego obozu koncentracyjnego wywołuje oburzenie”, 5 grudnia 2016 r.

79 CCPR/CPOL/7, pkt 37.

80 Strona internetowa rządu węgierskiego, „Przemówienie premiera Viktora Orbána z okazji otwarcia Centrum im. Klebelsberga”, 23 czerwca 2017 r.

Chorwacja 2016

Sześć miesięcy oporu społecznego –
20 akcji protestacyjnych*

**Protesty zaczynają się w dniu inauguracji
nowego rządu – 22 stycznia**

Rząd

zagraża:

- swobodzie wyrażania opinii
- niezależnym mediom
- finansowaniu instytucji społeczeństwa obywatelskiego
- reformie edukacji

popiera:

- tradycyjne wartości
- nietolerancję i mowę nienawiści

Spółeczeństwo obywatelskie

organizuje:

- wspólne formy działania i inicjatywy
- protesty i mobilizację społeczną
- kampanie społeczne

wystosowuje:

- żądania do decydentów
- apele, zawiadomienia o przestępstwach i petycje

Rząd zostaje odwołany 25 lipca 2016 r.

* Więcej informacji o różnych formach działania można znaleźć na str. 37

Niezależność środowisk akademickich jest szczególnie zagrożona na Węgrzech, gdzie stała się obiektem ataków na długo przez kampanią szykan wymierzonych w Uniwersytet Środkowoeuropejski. Wojna ta została wypowiedziana w 2010 r., a za broń służą w niej zarzuty korupcyjne wobec filozofów i wykładowców uniwersyteckich, hojne finansowanie instytucji przychylnych rządowi, drastyczne cięcia w budżetach placówek ośmielających się mieć zdanie krytyczne oraz polityczne nominacje na stanowiska, z którymi wiąże się nadzór nad funduszami edukacyjnymi. W programach nauczania przedmioty ściśle faworyzowane są kosztem socjologii, sztuki i ekonomii, co znajduje swój wyraz w stosownym rozdziale środków budżetowych.

W przypadku Serbii głównymi wyzwaniem w obszarze edukacji wyższej jest niedostateczne kształcenie studentów w zakresie praw człowieka oraz tendencyjność programów nauczania, jeśli chodzi o kwestię zbrodni wojennych.

Publiczne szkolnictwo podstawowe i średnie na Węgrzech zostało zreformowane w duchu centralizacji. Jednocześnie odpowiedzialność za kwestie finansowe i organizacyjne spoczywa nadal na samorządach, a środki przekazywane na cele edukacyjne z budżetu centralnego zostały zmniejszone. W tych warunkach wiele gmin przekazało zarząd nad lokalnymi szkołami w ręce Kościoła katolickiego, co dotyczy szczególnie miasteczek i wsi, gdzie funkcjonuje tylko jedna placówka oświatowa. Nauczyciele znajdują się pod stałą presją ze strony państwa, a związki zawodowe są zbyt słabe, żeby się jej przeciwstawić. Uprzywilejowana pozycja chrześcijaństwa i tradycyjnych wartości przejawia się w kształcie programów nauczania i treści podręczników.

Znamiennym wyjątkiem jest tu Serbia, gdzie wychowanie obywatelskie funkcjonuje jako alternatywa dla lekcji religii. Na Węgrzech wprowadzono nowe zajęcia z etyki i biblioznawstwa. W Chorwacji ograniczono finansowanie edukacji w zakresie praw człowieka, wychowania obywatelskiego, równości płci i pokojowego rozwiązywania konfliktów, a zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczone na promocję tradycyjnych wartości. Z polskich programów nauczania usunięto treści związane ze zdrowiem reprodukcyjnym. Wspólnym elementem tych reform edukacyjnych jest manipulacja wiedzą historyczną wykładaną w szkołach. W chorwackich szkołach uczniowie uczestniczą w pogadankach prowadzonych przez weteranów wojennych. W przypadku Węgier poważnym problemem jest segregacja w szkołach, która dotyka w szczególności mniejszość romską. Pomimo formalnej neutralności światopoglądowej rosnąca liczba szkół prowadzonych przez związki wyznaniowe prowadzi w praktyce do naruszenia równowagi w tym zakresie.

Zarządzanie strachem

Debata publiczna, której narracja opiera się na strachu, oznacza marginalizację wszelkiego rodzaju mniejszości. Według Miklosa Harasztiego „populiści spychają ważne kwestie na dalszy plan zamiast dążyć do ich rozwiązania. Celowy chaos pojęciowy, zaskakujące manewry intelektualne i tematy zastępcze stały się pożądaną normą. Komunikacja ze społeczeństwem odbywa się na zasadzie prowokowania konfliktów. Populistom nie przeszkadza to, że budzą nienawiść.

Strategia zacieklej obrony przeplatanej chwilami triumfu wymaga ciągłego poszukiwania wroga⁸¹.

W populistycznej narracji „naród” przedstawiany jest jako jednolita wspólnota, choć w rzeczywistości metoda populistyczna opiera się na antagonizowaniu różnych grup – doktryna populizmu przeciwstawia „szlachetnego prostego człowieka” „skorumpowanym elitom”, dowodząc, iż polityka powinna być narzędziem „realizacji woli ludu”⁸². Niezbędnymi elementami schematu „my kontra oni” są wizje zagrożeń oraz czający się wszędzie wrogowie wewnętrzni i zewnętrzni; teorie spiskowe zajmują poczytne miejsce w nastawionym na wywoływanie strachu przekazie politycznym prawicowych populistów⁸³.

Olbrzymim polem do popisu dla autorów politycznie motywowanych teorii spiskowych stała się katastrofa lotnicza w Smoleńsku w 2010 r., w której zginął polski prezydent Lech Kaczyński. Pojawiła się wersja wydarzeń, według której rosyjski rząd doprowadził do rozbicia się prezydenckiego samolotu w porozumieniu z rządzącą wówczas w Polsce Platformą Obywatelską. Dziesiątego dnia każdego miesiąca odbywa się czuwanie przed pałacem prezydenckim, w trakcie którego składane są obietnice „wyciągnięcia konsekwencji” wobec osób odpowiedzialnych za katastrofę. We wrześniu 2016 r. na ekrany kin wszedł film opowiadający historię dziennikarki prowadzącej osobiste śledztwo w celu ujawnienia prawdy o tym, co stało się w Smoleńsku. Po premierowym pokazie Jarosław Kaczyński zwrócił się do potencjalnych widzów słowami: „Zachęcam do obejrzenia tego

filmu każdego Polaka, który chce poznać prawdę”. Zbliżeni do obozu rządzącego krytycy pisali: „Film ukazuje prawdziwe oblicze największej tragedii w powojennych dziejach Polski... obywatele pragnący poznać przyczynę śmierci swojego prezydenta padli ofiarą oszustwa i próby zatajenia rzeczywistego przebiegu tych wydarzeń”⁸⁴.

Tożsamość mitycznych „onych” zmienia się w zależności od bieżących potrzeb – mogą to być imigranci, Żydzi, Romowie, zagraniczne banki, muzułmanie itd. Wspólną cechą „onych” jest spiskowanie przeciwko „nam”. Ci, którzy przeciwstawiają się takiej narracji na gruncie krajowym, określani są mianem zdrajców i stają się ofiarami pomówień, przed którymi nie chroni żadne domniemanie niewinności. Na Węgrzech problem uchodźców i imigrantów wykorzystywany jest do dezawuowania wspierających ich organizacji pozarządowych, które regularnie oskarżane są o działalność na szkodę interesów narodowych.

Kampanie oszczerstw i demaskowania wrogów są często wstępem do określonych posunięć politycznych lub zmian legislacyjnych. Służą mobilizowaniu społecznego poparcia poprzez granie na rozmaitych lękach.

W opublikowanym niedawno artykule polski socjolog Stanisław Skarżyński dowodzi, że „PiS tak naprawdę rozumie jedną emocję – strach. Na strachu szyje swoją politykę. Straszy wyborców: uchodźcami, przemocą, terrorem, genderem. Europą, Niemcami, Rosją. Cały program tej partii sprowadza się do jednego hasła: bój się”⁸⁵.

81 Miklos Haraszti, „Obserwowałem proces przejścia władzy przez populistycznego lidera w moim kraju i dlatego szczerze martwię się o Amerykę”, *Washington Post*, 28 grudnia 2016 r.

82 Cas Munde, „Populistyczny duch epoki”, *Government and Opposition*, t. 39, nr 3 (2004), s. 542-63.

83 Ruth Wodak, *Polityka strachu, ukryty sens prawicowego populizmu* (2015).

84 #Poland, „Historyczna scena w polskim filmie 'Smoleńsk'”, 12 września 2016 r.

85 *Gazeta Wyborcza*, „Wyjźdź na ulicę, sparalizuj miasto. Przygniatająca większość to jedyny sposób, żeby złamać Kaczyńskiego”, 20 lipca 2017 r.

W kampanii przed zwycięskimi wyborami w 2010 r. Fidesz grał na emocjach związanych z kryzysem finansowym, wskazując „zagraniczne” banki jako „wrogów”. Będąc już u władzy, wykorzystał ten motyw jako argument w operacji przywracania krajowi „suwerenności gospodarczej”, w ramach której państwo przejęło znaczną część sektora bankowego.

W sierpniu 2013 r. prorządowe czasopismo *Heti Válasz* zaatakowało Fundację Społeczeństwa Otwartego i grupę organizacji pośredniczących w rozdziale dotacji z Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, oskarżając je o służenie „obcym interesom”, a także opublikowało listę beneficjentów tych programów. Podobne zarzuty zostały sformułowane przez przedstawicieli rządu, co było zapowiedzią długotrwałej kampanii oszczerstw, prób wyciągnięcia konsekwencji prawnych oraz – w dalszej perspektywie – przyjęcia ustawy o organizacjach pozarządowych finansowanych ze źródeł zagranicznych⁸⁶.

Zanim ustawa o Sądzie Najwyższym została uchwalona w błyskawicznym tempie przez polski parlament, Jarosław Kaczyński określił projektowane zmiany jako „kolejny etap w toczącej się od lat walce PiS z uprzywilejowanymi elitami”, rozwijając tę myśl w wywiadzie dla portalu informacyjnego Onet: „Według naszej oceny sądy to jedna z twierdz postkomunizmu w Polsce. Na czele jest tu Sąd Najwyższy, który ma naprawdę spory dorobek, jeśli chodzi o ochronę ludzi służących dawnemu systemowi, ale także wiele bardzo wątpliwych

wyroków. Jednocześnie szerzy się tam lewactwo i podległość w stosunku do sił zewnętrznych wobec Polski”⁸⁷.

Sianie strachu przed „nielegalnymi imigrantami” i muzułmanami to potężne narzędzie służące uzasadnieniu nieprzejadanej postawy władz wobec prób rozwiązania problemu uchodźców przez Unię Europejską, co dotyczy w szczególności Węgier, ale również i Polski.

W przypadku Węgier postulaty rządzących wykraczają daleko poza kwestie związane bezpośrednio z kontrolą imigracji. Centralizacja władzy i bezprecedensowa kampania nienawiści posługująca się retoryką ksenofobiczną doprowadziły do niespotykanej w Europie sytuacji, w której antyimigranckie wypowiedzi słyszane są nawet z ust lokalnych przedstawicieli organizacji religijnych i charytatywnych świadczących uchodźcom pomoc w skali ogólnopolskiej. Wysuwane w tym kontekście tezy idą o wiele dalej niż postulaty nawet najbardziej radykalnych pravicowych ugrupowań populistycznych w Europie Zachodniej: autorzy tych opinii nawet nie silą się na zachowanie pozorów poprawności politycznej, posługując się jednocześnie zupełnie nowymi kategoriami językowymi. I tak na przykład na Węgrzech propaganda rządowa wprowadziła do publicznego obiegu słowo „migráns” („imigrant”, ale również „koczownik”, „wędrowiec”), nasycając to pojęcie wyraźnie negatywnymi konotacjami i w rezultacie sprowadzając je do obelgi. Przed 2015 r. wspomniany termin funkcjonował jedynie w debacie akademickiej i nie był w zasadzie znany przeciętnemu Węgrowi. Jego wprowadzenie do języka powszechnego

i agresywne wykorzystywanie w debacie publicznej zbiegło się z ocenianiem słowa „menekült” („uchodźca”) w rządowych i zaprzyjaźnionych z rządem mediach. Miało to na celu popularyzację negatywnego, obcojęzycznego pojęcia kosztem słowa mogącego wzbudzać odruch solidarności u części społeczeństwa.

Debata publiczna zdominowana jest przez podsycaną sztucznie histerię – mówi się nawet o zagrożeniu egzystencji narodu przez „islamską inwazję”. Przykładem takiego przekazu są słowa Viktora Orbana wygłoszone do uczestników XXVII Letniego Otwartego Uniwersytetu i Obozu Studenckiego Bálványos: „Imigracja stanowi zagrożenie, naraża nas na ataki terrorystyczne i prowadzi do wzrostu przestępczości. Masowa imigracja doprowadziła do zasadniczych zmian w strukturze kulturowej Europy. Masowa imigracja niszczy kulturę narodową”⁸⁸.

Decydenci walczący z imigracją posiłkują się argumentami natury moralnej. W trakcie swojej przemowy na kongresie PiS w lipcu 2017 r. Jarosław Kaczyński powiedział, co następuje: „Nie eksploatowaliśmy państw, z których uchodźcy przyjeżdżają do Europy, nie korzystaliśmy z ich siły roboczej i nie zapraszaliśmy ich do Europy. Mamy pełne moralne prawo powiedzieć ‘nie’”⁸⁹. Taka strategia jest skazana na sukces. Badanie ośrodka Pew Research Center przeprowadzone w lipcu 2016 r. wykazało, że antyuchodźcze i antymuzułmańskie opinie znajdują coraz większy posłuch w Europie oraz że zjawisko to występuje z największą siłą na Węgrzech i w Polsce. W przypadku Węgier 76% respondentów uznało, że przyjmowanie uchodźców

86 https://tasz.hu/files/tasz/imce/timeline_of_gov_attacks_against_hu_ngos_22022017_1.pdf

87 Onet Wiadomości, „Kaczyński idzie po sędziów”, 13 lipca 2017 r.

88 Przemówienie premiera Viktora Orbana na XXV Letnim Otwartym Uniwersytecie i Obozie dla Studentów w Bálványos, 26 lipca 2014 r.

89 Visegrad Post, „Polska ma moralne prawo powiedzieć ‘nie’ imigrantom”, 3 lipca 2017 r.

zwiększa zagrożenie terroryzmem, 82% stwierdziło, że uchodźcy są obciążeniem ekonomicznym oraz że zabierają miejscowej ludności pracę i świadczenia opieki społecznej, a 43% zgodziło się z poglądem że uchodźcy popełniają więcej przestępstw niż inne grupy populacji (w Polsce wyniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie 71%, 75% i 26%). Negatywny stosunek do muzułmanów miało 72% respondentów na Węgrzech i 66% polskich ankietowanych. W przypadku Romów analogiczne wskaźniki wyniosły odpowiednio 64% i 47%⁹⁰. Kierowanie nastrojów ksenofobicznych przeciwko konkretnej grupie sankcjonuje wykluczenie jako mechanizm społeczny, który może być wykorzystywany przez antidemokratyczny rząd do marginalizacji dowolnego wycinka społeczeństwa.

Niezwykle sugestywnym przykładem igrania z nienawiścią i strachem jest krucjata partii populistycznych i antyliberalnych przeciwko George'owi Sorosowi, która prowadzona jest zarówno w jego węgierskiej ojczyźnie, jak i w innych krajach. Odnaleźć w niej można wątki ksenofobiczne, antyelitarne i antysemityczne. Jacek Kucharczyk, szef Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie twierdzi, że George Soros „jest idealnym kozłem ofiarnym, na którego można zrzucić odpowiedzialność za to, co dzieje się na świecie... szerzy wartości liberalne, ma żydowskie pochodzenie i jest miliarderem. Ta nagonka jest wspierana przez autorytarne i populistyczne nurty na prawicy oraz odwołuje się do odwiecznych antysemitycznych teorii spiskowych”⁹¹.

Skala ataków na George'a Sorosa ze strony przychylnych rządowi mediów, członków partii i urzędników wysokiego szczebla zwiększyła się wyraźnie w ciągu ostatnich miesięcy. Jest on oskarżany o działalność wywrotową i spiskowanie w celu zaszkodzenia interesom narodowym. Daje się to zauważyć nie tylko na Węgrzech, ale również w Polsce i innych krajach regionu.

W wywiadzie udzielonym katolickiemu Radiu Maryja posłanka PiS Katarzyna Pawłowicz nazwała Sorosa „najniebezpieczniejszym człowiekiem na świecie” oraz stwierdziła, że jego fundacje „finansują działania wymierzone w chrześcijaństwo i ideę narodową”⁹². Jarosław Kaczyński oskarżył Sorosa o próbę zniszczenia tradycyjnych społeczeństw poprzez narzucenie im modelu multikulturowego.

W przypadku Węgier nagonka na Sorosa przyczyniła się do pobudzenia nastrojów antysemitycznych. W maju 2017 r., w ramach szeroko zakrojonej kampanii propagandowej przeprowadzonej pod pozorem informowania społeczeństwa o polityce antyimigracyjnej rządu, w całym kraju zawisły billboardy i plakaty przedstawiające uśmiechniętego Sorosa i napis „Nie pozwól, żeby Soros śmiał się jako ostatni”. Identyczną wymowę miały emitowane wówczas klipy telewizyjne. Koszt całej operacji szacowany jest na ok. 21 milionów dolarów. Wiele wskazuje na to, że ten bezprecedensowy atak personalny przyczynił się do szeregu incydentów antysemitycznych. Na plakatach pojawiły się dopiski w rodzaju „śmierdzący Żyd” oraz gwiazdy Dawida. Przyklejano je również specjalnie na podłodze tramwajów, tak

żeby pasażerowie deptali wizerunek Sorosa. Do takich incydentów doszło nie tylko w Budapeszcie, ale również w innych rejonach kraju; w Zalaegerszegu uszkodzono pomnik ofiar Holokaustu, wiele plakatów zostało opatrzone antysemitycznymi adnotacjami⁹³. Billboardy usunięto w przeddzień mistrzostw świata w pływaniu, które rozpoczęły się w Budapeszcie 13 lipca 2017 r. – jako oficjalne wyjaśnienie podano wówczas zakończenie „narodowych konsultacji w sprawie imigracji”, których dotyczyły wspomniane materiały⁹⁴.

Nie był to jednak pierwszy przypadek obudzenia demonów antysemityzmu przez autorów działań mających oczernić George'a Sorosa. W 2015 r., czyli w okresie masowego napływu imigrantów do Europy, skrajnie prawicowy polski nacjonalista podpalił kukłę ortodoksyjnego Żyda w trakcie manifestacji przeciwko uchodźcom, której uczestnicy wznosili okrzyki przeciwko islamowi i Unii Europejskiej. Mężczyzna powiedział, że kukła przedstawiała Sorosa⁹⁵. Centrum żydowskie Aurora w Budapeszcie, sfinansowane częściowo przez fundację Sorosa, zostało w maju 2017 r. zaatakowane przez grupę prawicowych ekstremistów. W ośrodku tym mieszczą się również biura organizacji pozarządowych działających na rzecz praw Romów i osób LGBT oraz zajmujących się problemami narkomanii i bezdomności. Uczestnicy akcji zniszczyli fasadę budynku, wymalowali na chodniku hasło „Zatrzymać operację ‘Soros’” i obkleili drzwi wejściowe fotografiami przedstawiającymi przekreśloną na czerwono twarz Sorosa. Artykuł umieszczony z tej okazji na jednym ze skrajnie prawicowych

90 Pew Research Center, Europejczycy boją się, że uchodźcy i przyniosą ze sobą terroryzm i odbiorą im pracę, 11 lipca 2016 r.

91 The Jewish Chronicle, „Europejska kampania przeciwko Sorosowi kipi od antysemityzmu”, 16 maja 2017 r.

92 VOA, „Demonizacja Sorosa przywraca do życia antysemityczne stereotypy”, 15 maja 2017 r.

93 Europejskie Stowarzyszenie Studentów Żydowskich, „Nie pozwól, żeby śmiał się jako ostatni” – niepokojąca nagonka na George'a Sorosa na Węgrzech”, 12 lipca 2017 r.

94 EU Observer, „Węgry usuną kontrowersyjne billboardy z Sorosem”, 12 lipca 2017 r.

95 VOA, „Demonizacja Sorosa przywraca do życia antysemityczne stereotypy”, 15 maja 2017 r.



Węgierski billboard piętnujący George'a Sorosa, ukazujący go w zestawieniu z hasłem „Nie pozwól, żeby George Soros śmiał się jako ostatni”. Prezentowana kampania zainspirowała prawdopodobnie sprawców kilka incydentów antysemitycznych.
Zdjęcie: Ynodrág, Wikicommons

portali deklaruwał: „W wolnym czasie wpadniemy z kolejną wizytą”. Kierownictwo centrum zawiadomiło policję, która stwierdziła, że jest w tej sprawie bezradna⁹⁶.

Definicja demokracji opierająca się na pojęciu „demos” w jego najbardziej podstawowym znaczeniu („lud”) i stanowiąca, że jest to jednolity zbiór jednostek połączonych umową społeczną, stoi w głębokiej sprzeczności z ideą wewnętrznie różnorodnego społeczeństwa, która leży u podstaw współczesnego modelu

demokracji liberalnej. Populiści są wyznawcami monizmu i odrzucają pluralizm, który jest organicznym elementem demokracji⁹⁷ oraz ustroju przedstawicielskiego. Absolutne rządy większości wypaczają sens modelu przedstawicielskiego, zastępując go stopniowo demokracją plebiscytową, co osłabia rolę ustrojową instytucji politycznych i organów niewybieralnych. Referenda i „konsultacje ludowe” nie służą poznaniu opinii społeczeństwa tylko zwykłemu zatwierdzeniu linii politycznej kierownictwa państwa.

Pytanie postawione w zorganizowanym w październiku 2016 r. węgierskim referendum w sprawie uchodźców – w następstwie oficjalnego sprzeciwienia się przez rząd węgierski decyzji UE o relokacji uchodźców w ramach tzw. systemu kwotowego – zostało skonstruowane w sposób, który odwoływał się do emocji, a w szczególności strachu przed utratą suwerenności narodowej: „Czy chcesz, żeby Unia Europejska została uprawniona do przymusowej relokacji osób niebędących węgierskimi obywatelami na terytorium Węgier

⁹⁶ The Guardian, „Przydatny kozioł ofiarny: dlaczego premier Węgier Viktor Orbán zwrócił się przeciwko George'owi Sorosowi”, 22 czerwca 2017 r.

⁹⁷ Jan Werner Müller, *Błądna interpretacja populizmu*, Social Science Research Council, Democracy Papers.

bez zgody parlamentu?”⁹⁸ W kampanii przedreferendalnej zabrakło informacji faktograficznych, danych statystycznych dotyczących liczby imigrantów i odniesień do potrzeby poradzenia sobie z kryzysem na poziomie regionalnym. Zamiast tego autorzy materiałów informacyjnych bez skrępowania określali „nielegalnych imigrantów” jako fundamentalne zagrożenie dla bezpieczeństwa i tożsamości kulturowej Europy. W całym kraju pojawiły się kłamliwe billboardy w rodzaju: „Czy wiesz, że od początku kryzysu migracyjnego w atakach terrorystycznych w Europie zginęło ponad 300 osób?”, „Czy wiesz, że Bruksela chce osiedlić na Węgrzech tylu nielegalnych imigrantów, ile wynosi liczba mieszkańców małego miasta?”⁹⁹. Frekwencja w referendum była niższa niż próg 50% będący warunkiem uznania je za wiążące. Jednocześnie jednak 98% osób, które oddały ważny głos, opowiedziało się przeciwko przyjmowaniu uchodźców, co umożliwiło Viktorowi Orbánowi ogłoszenie zwycięstwa pomimo faktu, że ponad połowa uprawnionych do głosowania nie wzięła udziału w referendum.

W kwietniu 2017 r. rząd węgierski rozpoczął tzw. „narodowe konsultacje”, które przeprowadzono pod hasłem „powstrzymania Brukseli” i upozorowano jako badanie ankietowe mające na celu poznanie opinii społeczeństwa co do stosunków między Węgrami a UE. Towarzyszyła im kosztowna kampania publiczna. Pomimo wielu głosów krytyki, wskazujących na mylący i manipulacyjny charakter ankiety, rząd ogłosił olbrzymi sukces

całego przedsięwzięcia. Rozesłany do obywateli kwestionariusz zawierał sześć myląco sformułowanych pytań opierających się na nieprawdziwych informacjach, co skłoniło Komisję Europejską do opublikowania faktograficznych danych odnoszących się do tez głoszonych przez rząd w kampanii „Powstrzymajmy Brukselę”¹⁰⁰.

Ograniczanie praw człowieka

Koncepcja suwerenności ludu, czyli absolutnych rządów większości, leżąca u podstaw doktryny populistycznej i antyliberalnej, jest zasadniczo odmienna od koncepcji praw jednostki, według której wszystkim przynależne są te same prawa, a prawa mniejszości powinny być przedmiotem szczególnej troski i ochrony. W modelu opartym na koncepcji suwerenności ludu prawa są wybiórczo przyznawane lub odbierane określonym grupom ludności, a praworządność postrzegana jest jako ograniczenie zbiorowej woli narodu¹⁰¹. Koncepcja suwerenności ludu dezawuuje również ustrojowe mechanizmy kontroli i zasadę równowagi władz. W wywiadzie udzielonym w 2014 r. Viktor Orbán powiedział: „Mechanizmy kontroli i równowagi władz są amerykańskim wymysłem, który z nieznanych powodów został przeniesiony na grunt polityki europejskiej”¹⁰².

Poważnym problemem są zmiany w prawie negujące dotychczasowy kierunek legislacji. Osłabia to mechanizm ochrony praw człowieka, w szczególności jeśli dotyczy konkretnych grup ludności, na przykład imigrantów lub bezdomnych, bądź gdy ograniczane są istniejące prawa

kobiet. Nowa konstytucja Węgier deklaruje co prawda poszanowanie praw człowieka, ale jednocześnie osłabia ich faktyczną rolę poprzez odwołanie się do „ustaw specjalnych”, jeśli chodzi o precyzyjne określenie ich zakresu, pojemne lub niejasne sformułowania oraz konsekwentne unikanie wzmianek o standardach międzynarodowych i europejskich.

Ustawodawstwo równościowe i antydyskryminacyjne istnieje w każdym z czterech krajów będących przedmiotem niniejszej analizy, przy czym jest co do zasady zgodne ze stosownymi normami obowiązującymi w Europie i na świecie. Podstawowe problemy w tym zakresie związane są z implementacją przepisów, ich stosowaniem w praktyce, rzeczywistą możliwością powstrzymania tendencji dyskryminacyjnych i mowy nienawiści oraz skutecznością ścigania i karaniami sprawców.

Polska ustawa antydyskryminacyjna nie zapewnia pełnej ochrony przed wszystkimi przejawami nietolerancji, niezależnie od ich kategorii (dyskryminacja na tle orientacji seksualnej, niepełnosprawności, wyznania, wieku i poglądów politycznych). Ponadto kodeks karny nie wymienia niepełnosprawności, wieku, orientacji seksualnych ani tożsamości płciowej jako przesłanek pozwalających uznać dany czyn za przestępstwo nienawiści¹⁰³. Odpowiedzialność sprawców przestępstw nienawiści motywowanych orientacją seksualną ofiary jest w praktyce bardzo ograniczona; przemoc fizyczna wobec organizacji LGBT rzadko spotyka się

98 Stephen Pogány, „O odszczepiencach i historii: węgierskie referendum w sprawie przymusowych unijnych kwot uchodźców”, Social Europe, 20 września 2016 r.

99 Visegrad Post, „Mocne plakaty węgierskiego rządu przed referendum w sprawie kwot imigrantów”, 20 lipca 2016 r.

100 Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, „Węgry: Komisja podejmuje kroki prawne w sprawie ustawy o szkolnictwie wyższym i prostuje dane wykorzystane w konsultacjach 'Powstrzymajmy Brukselę' [aktualizacja 26/04/17 o godz. 15:25].

101 Cas Mudde, Cristóbal Rovera Kaltwasser, „Populizm wykluczający i inkluzywny: analiza porównawcza Europy i Ameryki Łacińskiej”, *Government and Opposition*, t. 48, 2012.

102 Bloomberg, „Orbán mówi, że Węgry chcą zwiększyć wiarygodność inwestycyjną i umocnić forinta”, 15 grudnia 2014 r.

103 Komitet Praw Człowieka ONZ, CCRP/C/POL/CO/7, pkt 13 i 15.

ze skuteczną reakcją organów ścigania i powszechnym potępieniem¹⁰⁴. W kontekście sprzeciwu czynników oficjalnych wobec przyjmowania uchodźców szczególne zaniepokojenie budzi rosnąca fala mowy nienawiści i przemocy wymierzonej w imigrantów¹⁰⁵. Komitet Praw Człowieka ONZ zwrócił uwagę na notowany obecnie wzrost przypadków przemocy, mowy nienawiści i dyskryminacji na tle rasy, narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania i orientacji seksualnej oraz niewystarczającą reakcję polskich władz¹⁰⁶.

W opublikowanym w kwietniu 2016 r. sprawozdaniu z wizyty w Chorwacji komisarz Rady Europy ds. praw człowieka wyraził zaniepokojenie rosnącą liczbą przypadków dyskryminacji, nietolerancji na tle etnicznym i mowy nienawiści¹⁰⁷.

W kontekście procesu akcesyjnego Serbii głównym problemem nie jest ograniczanie istniejących praw, ale raczej powolna implementacja norm prawa unijnego i międzynarodowego. Niezależnie od postępów osiągniętych przez ten kraj, jeśli chodzi o wprowadzanie do systemu prawnego mechanizmów i rozwiązań gwarantujących ochronę równości i zwalczanie dyskryminacji, niepokojącym sygnałem jest stale rosnąca obecność mowy nienawiści w debacie publicznej i przekazie medialnym. W tym miejscu warto zacytować raport Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy: „Obecna debata publiczna wywołuje skojarzenia z mową nienawiści, która była obecna w przestrzeni społecznej w okresie

poprzedzającym niedawne wojny w regionie. Badania socjologiczne wykazują znaczny poziom nieufności pomiędzy poszczególnymi grupami ludności... Mowa nienawiści szerzy się na coraz większą skalę w Internecie; nośnikami nienawiści są również środowiska pseudokibiców”¹⁰⁸.

Płeć a tradycyjne wartości

Antyliberalne rządy korzystają obficie z retoryki skrajnie prawicowych i konserwatywnych ruchów walczących z „ideologią gender”, którym to mianem określane są w ich narracji postulaty dotyczące równości płci. Głównym obiektem ataku jest „propaganda” na rzecz praw osób LGBT, praw reprodukcyjnych i biotechnologii oraz edukacji seksualnej i równościowej. Tradycyjnie pojmowana rola rodziny oraz tradycyjna wykładnia funkcji, którą pełni w niej kobieta, wpasowują się idealnie w wizję jednolitego, „moralnego” społeczeństwa.

Stereotypy dotyczące płci, tradycyjne poglądy na rolę kobiet i mężczyzn oraz postawy homofobiczne są głęboko zakorzenione w zbiorowej świadomości mieszkańców omawianego regionu, choć w ostatnim okresie można zaobserwować poważne zmiany w tym obszarze. Oficjalne propagowanie „tradycyjnych wartości” należy więc uznać za istotny krok w tył.

Nowa konstytucja Węgier zawiera zapis przewidujący ochronę życia od momentu poczęcia oraz rezerwuje pojęcie małżeństwa wyłącznie dla związku mężczyzny i kobiety. Jednocześnie aborcja, dopuszczona w 1953 r., jest nadal legalna, a badania opinii publicznej wskazują, że

węgierskie społeczeństwo opowiada się w większości za prawem kobiety do dokonania wyboru, czyli zajmuje w tej kwestii odmienne stanowisko od statystycznego Polaka.

Zgodnie z węgierską ustawą o ochronie rodziny, która weszła w życie w 2012 r., rodzina składa się z mężczyzny i kobiety oraz ich dzieci i krewnych w linii prostej. Taką wykładnię przyjmują również przepisy podatkowe. Nowy kodeks cywilny, który zaczął obowiązywać w 2014 r., nie uwzględnia instytucji jednopłciowego związku partnerskiego, uregulowanej w odrębnej ustawie, a tym nie uznaje go jako „rodziny”. Jednopłciowe związki partnerskie zostały usankcjonowane w 2009 r. wraz ze stosownymi przywilejami i uprawnieniami. Należy zaznaczyć, że tego rodzaju rozwiązania konstytucyjne i ustawowe oznaczają utrwalenie obecnego stanu prawnego, jeśli chodzi o status małżeństw jednopłciowych.

W przypadku Węgier kwestie dotyczące płci stały się częścią szerszej narracji o potrzebie ochrony narodu węgierskiego i jego tradycji przed „obcymi wpływami” i „zakusami krajowych liberałów”, za pomocą której rozbudzany jest strach przed „ideologią gender”, opisywaną jako zagrożenie dla Węgier. Równouprawnienie płci jest przedstawiane jako koncepcja mająca swe korzenie w komunizmie¹⁰⁹. Tego rodzaju „tradycjonalistyczna” filozofia ma określony wpływ na prawa kobiet i równouprawnienie płci. Procentowy udział kobiet w kadrach organów państwowych zmniejszył się wraz z dojściem Fideszu do władzy; w węgierskim rządzie nie zasiada ani

104 Human Rights Watch, *raport globalny 2017 - Unia Europejska Sytuacja w 2016 r.*

105 Tamże.

106 CCPR/C/POL/CO/7, pkt 15.

107 Sprawozdanie komisarza Rady Europy ds. praw człowieka Nilsa Muiżnięksa z wizyty w Chorwacji w dniach 25-29 kwietnia 2016 r., CoE Doc. CommDH(2016)31, pkt 68.

108 Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, *raport w sprawie Serbii (V tura kontrolna)*, 16 maja 2017 r., s. 9.

109 Friedrich Ebert Stiftung, *Płeć jako symboliczne spoivo*, s. 46.

jedna kobieta, po wyborach w 2014 r. kobiety stanowią zaledwie 10% składu parlamentu. Ten wskaźnik jest najniższy w Europie. Według danych Unii Międzyparlamentarnej Węgry plasują się na 160. miejscu na świecie pod względem procentowej obecności kobiet w parlamencie¹¹⁰.

Walka z „ideologią gender” rozpoczęła się w Polsce, jeszcze zanim Prawo i Sprawiedliwość objęło stery rządów. Czynnika inspirującego należy szukać w polskim Kościele katolickim, który niezależnie od swojego tradycyjnego stanowiska w sprawie aborcji obarcza „ideologię gender” odpowiedzialnością za pogłębiający się kryzys rodziny i społeczeństwa.

Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech część konserwatywnej polityki kształtującej sytuację kobiet nie wiąże się bezpośrednio z zagrożeniem praw człowieka, lecz jednocześnie generuje przekaz społeczny, który utrudnia kobietom korzystanie z ich praw i zaburza proces równouprawnienia płci. Rozwiązania prawne, o których mowa, nie napotykają poważnego oporu ze względu na długie płatne urlopy macierzyńskie, ograniczone możliwości w zakresie opieki przedszkolnej, przepisy prawa pracy chroniące matki, różnice wynagrodzeń pomiędzy mężczyznami i kobietami oraz stosunkowo duże zatrudnienie kobiet na gorzej płatnych stanowiskach, na co nakłada się jeszcze presja społeczna. W przypadku Polski różnica wynagrodzeń ze względu na płeć powiększa się w młodszej grupie wiekowej. Komisja Europejska dostrzegła problem długiej nieobecności młodych matek na

rynku pracy, zwróciła uwagę na rolę formuły urlopu rodzicielskiego, który może być w całości przeniesiony na jednego z rodziców, co zachęca kobiety będące drugim żywicielem rodziny do opuszczenia rynku pracy, a także uznała, że nowy dodatek na dzieci „może niekorzystnie wpłynąć na uczestnictwo w rynku pracy rodziców, zwłaszcza matek”¹¹¹.

Organizacje działające na rzecz kobiet i środowiska feministyczne mówią głośno o swoich postulatach, ale rzadko są słuchane. W tym kontekście „czarny protest” w Polsce, ukazujący skalę oporu społecznego wobec projektu zmian w ustawie antyaborcyjnej, jawi się jako sytuacja wyjątkowa.

Prawa seksualne i reprodukcyjne, w szczególności aborcja, budzą od dawna znaczne kontrowersje w polskim społeczeństwie. Konflikt ten zaostrzył się za sprawą polityki obecnego rządu, przede wszystkim jeśli chodzi o planowanie rodziny i dostęp do „pigułki dzień po”. Liczba nielegalnych aborcji utrzymuje się na wysokim poziomie. Ma to między innymi związek z częstymi przypadkami odmowy wykonania zabiegu przez lekarzy powołujących się na klauzulę sumienia¹¹², co z kolei uniemożliwia dostęp do legalnej aborcji w wielu placówkach i rejonach kraju. Omawiana kwestia była przedmiotem skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹³, ale nie przyniosło to jednoznacznej poprawy. Odnosząc się do tego stanu rzeczy, Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ oraz Komitet Praw Człowieka ONZ zgłosiły zastrzeżenia i sformułowały stosowne zalecenia¹¹⁴.

Sprzeciw wobec „ideologii gender” utrudnia również walkę z przemocą domową i przemocą na tle płci. Węgry nie ratyfikowały Konwencji Stambulskiej, co zostało uzasadnione brakiem zgody na promowanie „ideologii gender”. W przypadku Polski jej postanowienia nie są wdrażane. Organizacje pomagające ofiarom przemocy domowej i przemocy na tle płci – które nigdy nie mogły liczyć na dostateczne wsparcie – muszą zmagać się z cięciami budżetowymi i rosnącym klimatem wrogości.

Polski system prawny nie uznaje żadnej formy związków jedнопłciowych. Brakuje polityki równościowej realizującej potrzeby osób LGBT, a działające na ich rzecz organizacje są niedofinansowane.

Nieco inaczej omawiana kwestia wygląda w Serbii. Przyjęta w 2009 r. kompleksowa ustawa antidyskryminacyjna w wyraźny sposób zakazuje dyskryminacji z uwagi na orientację seksualną lub tożsamość płciową oraz polepsza do pewnego stopnia sytuację osób LGBT. Wciąż jest jednak wiele do zrobienia, w szczególności jeśli chodzi o zapobieganie mowie nienawiści, groźbom i przemocy fizycznej. Nie prowadzi się na przykład oficjalnej statystyki przestępstw homofobicznych. Nadal stosunkowo wysoka jest skala uprzedzeń społecznych wobec osób LGBT, co rodzi potrzebę działań zmierzających do zmiany postaw w tym zakresie, na przykład poprzez usunięcie dyskryminacyjnych treści z podręczników¹¹⁵. Na czele nowego rządu serbskiego stoi osoba otwarcie

110 Unia Międzyparlamentarna, Kobiety w parlamentach krajowych: ranking światowy, stan na 1 września 2017 r.

111 Komisja Europejska, dokument roboczy komisji, sprawozdanie krajowe – Polska 2017, DOC SWD(2017) 86 wer. ostateczna, 22 lutego 2017 r.

112 Art. 39 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty. W kontekście treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2015 r. kobiety nie mogą domagać się skierowania do innego lekarza.

113 Zob. np. *Tysiąc przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03) i *R. R. przeciwko Polsce* (skarga nr 27617/04).

114 Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ, uwagi końcowe do VI sprawozdania okresowego w sprawie Polski, 7 października 2016 r. UN Doc. E/C.12/POL/CO/6, pkt. 46 i nast. oraz CCPR/C/POL/CO/7, pkt. 23 i nast.

115 Dokument roboczy Komisji: sprawozdanie w sprawie Serbii za 2016 r., SWD(2016) 361 wer. ostateczna, 9 listopada 2016 r., s. 63.

#czarnyprotest

Aborcja była zawsze kwestią dzielącą polskie społeczeństwo. Konflikt ten rozgorzał z nową siłą za sprawą postawy obecnego rządu, szermującego hasłami o „tradycyjnych wartościach”. We wrześniu 2016 r. pod obrady parlamentarnej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka trafił projekt legislacyjny przygotowany przez organizacje pro-life. Przyjęcie postulowanej ustawy oznaczałoby wprowadzenie zakazu aborcji niezależnie od okoliczności, w tym w przypadku gwałtu, kazirodztwa i zagrożenia dla życia kobiety. Ponadto kobietom starającym się o aborcję i lekarzom zgadzającym się na wykonanie zabiegu groziłyby zarzuty karne, a poronienia byłyby potencjalną przesłanką do wszczęcia dochodzenia.

Wiadomości o przedmiocie prac komisji roznęciły masowe protesty, które przybrały bezprecedensową skalę.

W poniedziałek 3 października ok. 7 milionów kobiet i mężczyzn podjęło akcję strajkową i protestacyjną. Bojkot objął zakłady pracy i szkoły, zamknięto restauracje, sklepy i urzędy, odwołano wykłady na uniwersytetach oraz zablokowano warszawską siedzibę partii rządzącej.

Kobiety i mężczyźni wyszli na ulice miast w całej Polsce, ubrani na czarno i z wieszakami w dłoniach. Na Placu Zamkowym w Warszawie zgromadziło się ok. 30 tysięcy osób. W Częstochowie, stolicy polskiego katolicyzmu, w pracy nie pojawiło się 60 miejskich urzędników. Spontaniczny ruch zyskał poparcie mediów,

między innymi Gazety Wyborczej, tygodnika Polityka i kanału informacyjnego TVN24. „Czarny poniedziałek” był zwieńczeniem inicjatywy, która narodziła się w mediach społecznościowych – przez kilka tygodni po ogłoszeniu treści projektu ubrani na czarno internauci publikowali swoje zdjęcia opatrzone hasztagiem #czarnyprotest.

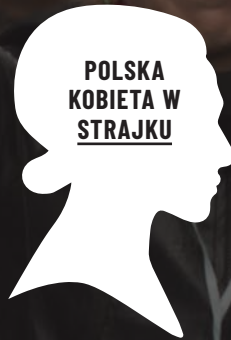
Akcja przyciągnęła uwagę międzynarodowej opinii publicznej. W całej Europie, między innymi w Berlinie, Londynie, Barcelonie i Paryżu, odbyły się manifestacje poparcia dla polskich kobiet.

Wyraży solidarności napłynęły z Islandii – gdzie w 1975 r. kobiety zorganizowały podobny protest jako wyraz sprzeciwu wobec dyskryminacji ze względu na płeć – a także od organizacji kobiecych z Kenii.

Rząd próbował z początku minimalizować znaczenie społecznego oporu;

minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski żartował, że kobiety „dobrze się bawią”. Ostatecznie jednak, pod wrażeniem rozmiarów protestu, komisja zarekomendowała odrzucenie projektu. Został on wycofany przez tych samych posłów PiS, którzy wcześniej poparli dalsze prace legislacyjne. Pisarka i aktywistka Agnieszka Graff stwierdziła, że próba wprowadzenia całkowitego zakazu aborcji odniosła przeciwny efekt w postaci większego poparcia społecznego dla prawa do przerwania ciąży.

03/10



przyznająca się do homoseksualizmu. Czas pokaże, jak tego rodzaju okoliczność wpłynie na sytuację osób LGBT w tym kraju.

Chorwacja: kronika oporu społecznego

Zob. również ilustr. na str. 28

Pomiędzy styczniem a lipcem 2016 r. chorwackie instytucje społeczeństwa obywatelskiego zorganizowały co najmniej 20 manifestacji i protestów, co było przede wszystkim wyrazem niezgody na podjęte przez rząd próby ograniczenia wolności mediów i swobody wyrażania opinii oraz zmniejszenia dotacji dla organizacji społecznych i edukacji publicznej. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego mobilizowały również opór przeciwko populistycznym posunięciom rządzącej koalicji, które zagrażały wspólnocie obywatelskiej poprzez promowanie rewizjonizmu i „tradycyjnych” wartości.

22 stycznia

Platforma 112 organizuje na placu św. Marka protest przeciwko „karze śmierci dla swobody wyrażania opinii”, domagając się odwołania prawicowego ministra kultury Hasanbegovicia, znanego ze swojej rewizjonistycznej postawy w stosunku do faszyzmu. Protest odbył się w dniu inauguracji nowego rządu.

4 lutego

Inicjatywa „Kulturnjaci2016” organizuje na placu św. Marka konferencję prasową w celu potępienia mowy nienawiści, nietolerancji, publicznych pomówień, działań zmierzających do ograniczenia swobody zrzeszania się i wyrażania opinii oraz ataków na wolność słowa. Działacze wzywają również Hasanbegovicia do rezygnacji z urzędu, powołując się na petycję pracowników instytucji kultury i sztuki.

8 marca

Z okazji Międzynarodowego Dnia Kobiet przeprowadzone zostają dwie akcje protestacyjne zorganizowane przez Chorwackie Porozumienie Kobiet i inicjatywę „Sprawiedliwość dla zabójców kobiet”. Protestujący sprzeciwiają się niedostatecznej reprezentacji politycznej, dyskryminacji w różnych sferach życia publicznego, przemocy wobec kobiet oraz ograniczaniu praw seksualnych i reprodukcyjnych pod hasłem promowania tradycyjnych wartości.

1 kwietnia

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego i Chorwackie Stowarzyszenie Dziennikarzy powołują inicjatywę pod nazwą „Gotowi na satyrę”, której zadaniem jest obrona wolności artystycznej i walka z cenzurą satyry. Bezpośrednią przyczyną protestu jest zdjęcie z anteny programu telewizyjnego „Montirani proces”. W szerszym sensie jest to forma sprzeciwu wobec systematycznych ataków na wolność słowa, publicznego znieważania mediów i dziennikarzy przez rząd, przejęcia telewizji HRT oraz masowych zwolnień pracowników tej stacji, redaktorów, dziennikarzy i reżyserów.

3 kwietnia

Minister kultury zajmuje oficjalne stanowisko w sprawie napaści na pisarza i dziennikarza Ante Tomicia, do której doszło 31 marca na festiwalu kulturalnym w Splicie. Hasanbegović wspomina o „odpowiedzialności za słowa wypowiedane publicznie”.

„Kulturnjaci2016” wzywa premiera do odwołania Hasanbegovicia w związku z jego „haniebną wypowiedzią”.

4 kwietnia

Porozumienie Gmin Żydowskich w Chorwacji ogłasza bojkot oficjalnych uroczystości na miejscu byłego obozu w Jasenovacu, oskarżając rząd o brak reakcji na próby wybielania ruchu ustaszy. Do bojkotu dołącza Serbska Rada Narodowa. Kontynuacją bojkotu są niezależne obchody w Jasenovacu i publiczne zgromadzenie w Zagrzebiu w rocznicę wyzwolenia obozu.

5, 6, 19 kwietnia

Szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego organizuje protesty przeciwko zapowiadanym przez rząd rozwiązaniom prawnym, które doprowadziłyby do znacznego obniżenia budżetu Narodowej Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w 2016 r. i wprowadzenia kryteriów uprawniających do otrzymywania dotacji przez organizacje pozarządowe. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego stanowczo domagają się od rządu podjęcia dialogu społecznego.

W wyniku protestu prace na rozporządzeniem zostają odroczone, zostaje ono przyjęte 22 kwietnia w trakcie telekonferencji.

13 kwietnia

Inicjatywa „Dobro” organizuje protest przeciwko brakowi wsparcia finansowego dla kompleksowej reformy programu nauczania, której los waży się w parlamencie, oraz stronniczości Chorwackiej Agencji Edukacji i Kształcenia Nauczycieli.

21 kwietnia

Chorwacka Liga Antyfaszowska organizuje razem z Porozumieniem Gmin Żydowskich w Chorwacji, Serbską Radą Narodową, Romską Radą Narodową i Federacją Bojowników z Faszyzmem publiczne uroczystości

na placu Ofiar Faszyzmu w Zagrzebiu w celu uczczenia ofiar Holokaustu, w tym Serbów i Romów, oraz zwrócenia uwagi opinii publicznej na tolerowane przez rząd działania zmierzające do relatywizacji i propagowania ideologii ustaszy.

27 kwietnia

Inicjatywa „Witamy” organizuje razem z Chorwacką Platformą na rzecz Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej protest z okazji wizyty prezydenta Turcji Recepta Erdogana, oskarżając rząd o ignorowanie naruszeń praw człowieka w Turcji, w tym szykan wobec uchodźców, oraz wzywając Turcję i Unię Europejską do zawarcia porozumienia.

2, 3 maja

Chorwackie Stowarzyszenie Dziennikarzy donosi o „niedopuszczalnych atakach i osobistych zniewagach”, których ofiarą padło kilku dziennikarzy telewizyjnych oskarżanych o obrazę „narodowych i religijnych świętości”. Z okazji Światowego Dnia Wolności Prasy stowarzyszenie organizuje protest przeciwko zwolnieniom dziennikarzy mediów publicznych i wzywa ministra kultury do ustąpienia ze stanowiska.

9 maja

Inicjatywa „Na rzecz silnego społeczeństwa obywatelskiego” kieruje do rządu apel w obronie istniejącego systemu wsparcia instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz przeciwko likwidacji Komisji ds. Mediów Non Profit, przekierowaniu środków finansowych przeznaczonych pierwotnie dla Narodowej Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i przełożeniu wyborów jej rady nadzorczej. Pod apelem podpisuje się ponad 430 organizacji.

21 maja

Zorganizowany zostaje protest pod hasłem „Brońmy prawa wyboru” (Obranipravonaizbor). Jego uczestnicy potępiają manipulacje polityczne zmierzające do odebrania kobietom prawa do decydowania o własnym życiu. W tym samym czasie odbywa się Marsz dla Życia (Hodzaživot), którego organizatorzy wzywają do ograniczenia prawa do bezpiecznej aborcji.

1 czerwca

Inicjatywa „Hrvatskamožebolje” („Chorwację stać na więcej”) organizuje masowe protesty w kilku miastach, w tym 25-tysięczną manifestację w Zagrzebiu (największą od czasu protestu w obronie Radia 101 dwadzieścia lat temu). Protestujący domagają się kontynuowania reform i rezygnacji ministra edukacji Predraga Šustara.

14 czerwca

Centrum Edukacji, Doradztwa i Badań (CESI), Inicjatywa Lekarzy na rzecz Regulacji Prawa do Klauzuli Sumienia w Służbie Zdrowia i Platforma 112 organizują debatę w formule okrągłego stołu na temat praw reprodukcyjnych, w trakcie której omówione zostają kwestie związane z próbami ograniczenia prawa kobiet do planowania rodziny oraz projektem zmian w chorwackiej ustawie antyaborcyjnej przedstawionym przez środowiska konserwatywne, prawicowe i chrześcijańskie.

15 czerwca

Front Pracowniczy organizuje protest w celu zmuszenia wicepremiera Tomislava Karamarko do ustąpienia ze stanowiska (Karamarko, odłazi) i doprowadzenia do rezygnacji ministra kultury. Protestujący domagają się „przepędzenia tej bandy złodziei”.

16 czerwca

Inicjatywa „Chorwację stać na więcej” organizuje kolejny protest w obronie kompleksowej reformy programów nauczania, wzywając do rezygnacji wszystkich tych, którzy przyczynili się do opóźnienia prac legislacyjnych.

13 lipca

Chorwackie Stowarzyszenie Dziennikarzy wydaje publiczne oświadczenie stanowczo potępiające atak na Ljubicu Letinić, dziennikarkę i redaktorkę Radia Chorwackiego. Autorzy oświadczenia uznają list otwarty w jej sprawie za przykład motywowanej politycznie mowy nienawiści i zniesławienia oraz potępiają zdjęcie jej programów z anteny.

14 lipca

Inicjatywa obywatelska „Sloboda trećima” („Wolność dla Trójki” – chodzi o programy Chorwackiego Radia i Telewizji) organizuje protest pod hasłem „Na valovima slobodnog Trećeg na placu Ofiar Faszyzmu. Akcja ma formę audycji radia publicznego, której prowadzący ostrzegają przed radykalnymi zmianami w Programie 3 Chorwackiego Radia i Programie 3 Chorwackiej Telewizji

15 lipca

Liga Antyfaszystowska składa zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez reżysera filmu „Prawda o Jasenovacu” w związku z „publicznym nawoływaniem do przemocy i nienawiści”.

Jak pobudzić do działania społeczeństwo obywatelskie

Metody pracy, mobilizowanie i interakcje z decydentami

Wysuwanie praw człowieka na pierwszy plan

„Ogółem, obrońcy praw człowieka na Węgrzech mogą działać bezpiecznie”, brzmiała konkluzja specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. obrońców praw człowieka, Michela Forsta, po jego oficjalnej wizycie na Węgrzech¹¹⁶. Jak dowodzi powyższa analiza, obrońcy praw człowieka w Chorwacji, Polsce i Serbii znajdują się w bardzo podobnej sytuacji.

Organizacje praw człowieka w ułomnych demokracjach faktycznie mają ważny atut: wciąż posiadają dostęp do opinii publicznej i mogą wychodzić na ulice, a sukcesy w Chorwacji i w Polsce pokazują, że mobilizacja jest nadal możliwa.

Jednak nie należy lekceważyć wyzwań stojących przed obrońcami praw człowieka działającymi w takich krajach – jak podkreślił to specjalny sprawozdawca: „Środowisko, w którym działają, jest coraz mniej przyjazne”.

Nierówności na świecie wciąż rosną¹¹⁷. Wielu ludzi w Chorwacji, Polsce, Serbii i na Węgrzech, jak również w wielu innych częściach świata, gdzie rozwinęła się klasa średnia, mają poczucie, że rządy ich krajów nie działają na ich rzecz. Ruch praw człowieka nie jest przez nich odbierany jako odpowiedź na te problemy. Jak ujął to niedawno Philip Alston, specjalny sprawozdawca ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka:

„Większość działań na rzecz praw człowieka skupia się na marginalnych i uciskanych jednostkach i mniejszościach. Większość społeczeństwa ma jednak poczucie, że nie ma dla nich miejsca w tego rodzaju ruchu i że organizacje broniące praw człowieka tak naprawdę pomagają tylko „azylantom”, „przestępcom” i „terrorystom””¹¹⁸

Warto byłoby zbadać dokładniej, czy antyliberalne polityki i praktyki rzeczywiście wpłynęły na dostęp do praw społecznych i ekonomicznych, i czy wprowadzono ulepszenia, które spełniły nadzieje pokładane w antyliberalnych rządach.

Interesującym przykładem takiej analizy jest ocena dokonana przez Platformę 112 w Podsumowaniu pierwszych stu dni rządu Oreškovicia. Można w nim przeczytać: „Polityki społeczno-ekonomiczne nie okazują widocznych oznak najważniejszych reform strukturalnych obiecanych w okresie przedwyborczym (...) Zapowiedzi i przedwyborcze obietnice zreformowania i zredukowania jednostek podziału administracyjnego, a także zmiany struktury terytorialnej, nie mają jasnego politycznego poparcia, przez co nadal otwiera się przestrzeń dla niekompetencji i klientelizmu”¹¹⁹.

Należy podważyć pogląd, że antyliberalna polityka odpowie na problemy społeczno-ekonomiczne lepiej niż prawa człowieka, tak jak zrobiła to Platforma 112: „Musimy zacząć podkreślać, że do katalogu praw człowieka należą – w równym stopniu – obie kategorie praw”¹²⁰.

Zwiększony nadzór nad organizacjami pozarządowymi zajmującymi się prawami człowieka i coraz ściślejsze regulacje i ograniczenia

116 UN Doc: A/HRC/34/52/Add.2, pkt 104

117 W uwagach na premierze raportu „Wspólna sprawa”, 21 maja 2015 r. sekretarz generalny Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Angel Gurría powiedział, że „Osiągnęliśmy punkt krytyczny. Nierówności nie można już traktować tylko jako tematu refleksji. Musimy skoncentrować się na debacie na temat tego, jak rozłożone są korzyści ze wzrostu.” Uważa, że „sytuacja jest niezrównoważona ekonomicznie”.

118 Philip Alston, „Prawa człowieka pod ostrzałem”, *SUR* 25 (2017).

119 Równia pochyla: podsumowanie pierwszych stu dni rządu Oreškovicia, 29 kwietnia 2016 r.

120 *Tamże*.



1 czerwca 2016 roku inicjatywa „Hrvatska može bolje” („Chorwację stać na więcej”) zorganizowała masowe protesty w kilku miastach. W Zagrzebiu zebrało się 25 000 ludzi. Demonstrant na zdjęciu trzyma znak: „Transparent równie dobry co ten rząd”.

Fot. Luka Tomac, Hrvatska može bolje

skierowane przeciwko nim, a także pomówienia i publiczne ataki znajdują posłuch u ludzi, ponieważ odnoszą oni wrażenie, że ruch praw człowieka nie działa na ich rzecz.

Dodatkowym problemem są oskarżenia o „stronniczość” i „upolitycznienie”. Można usłyszeć, że „organizacje pozarządowe są nastawione przeciwko konserwatom”. Konserwatywna część sceny została zawłaszczona przez antyliberalnych polityków. W ten sposób zarzut ten łączy

organizacje pozarządowe z partyjną i polityczną opozycją w Chorwacji, Polsce, Serbii i na Węgrzech.

Znaczącym wyzwaniem jest nakreślenie granicy między działalnością polityczną i zadaniami obrońców praw człowieka – organizacji strażniczych, które zapewniają tę samą obronę praw człowieka wszystkim ludziom niezależnie od ich przynależności politycznej czy przekonań. W Polsce i Serbii organizacje pozarządowe

aż do teraz nigdy nie reagowały na kierowane przeciwko nim zarzuty upolitycznienia i stronniczości.

Antyliberalne rządy na ogół zwiększają polaryzację. W „idealnym świecie” społeczeństwo obywatelskie może odgrywać ewidentnie pozytywną rolę dla wszystkich i spotykać się za to z uznaniem. Organizacja Narodów Zjednoczonych, poprzez swoje rezolucje o obrońcach praw człowieka, konsekwentnie wzywa państwa i liderów wszystkich sektorów

społeczeństwa, by publicznie uznawali ważną i zasadną rolę obrońców praw człowieka we wspieraniu praw człowieka, demokracji i rządów prawa, oraz w walce ze stygmatyzacją.

Organizacje pozarządowe broniące praw człowieka stały się aktorami politycznymi, nie są jednak stronnicze, są natomiast zakorzenione w zasadach zawartych w Deklaracji ONZ o Obrońcach Praw Człowieka¹²¹, w tym w zasadzie uniwersalności i niepodzielności.

Aby odeprzeć zarzuty „stronniczości” wysuwane pod etykietką „upolitycznienia” przez antyliberalne rządy, organizacje pozarządowe powinny być jeszcze bardziej transparentne, odpowiedzialne i jawne w swoich działaniach. Musimy jaśniej mówić o naszym punkcie wyjścia – uniwersalnych i niepodzielnych prawach człowieka, których bronimy – tym bardziej że organizacje ochrony praw człowieka angażują się w debatę publiczną i muszą stawać naprzeciw polityków i antyliberalnych rządów sprzyjających atakom na prawa człowieka. Musimy też pokazywać, że sami funkcjonujemy demokratycznie, jesteśmy odpowiedzialni i potrafimy mocno stać na straży wartości i zasad praw człowieka, oraz standardów prawnych.

Zatem zrozumiałe jest też wykorzystanie systemów regionalnych i międzynarodowych. Państwa postanowiły wspólnie przyjąć regionalne i międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka i rządów prawa. Tego właśnie przestrzegają organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka; działamy na rzecz respektowania

przez państwa ratyfikowanych międzynarodowych aktów prawnych chroniących prawa człowieka i nawołujemy do dalszej pracy i wyższych standardów, gdyż nie może nas zadowolić minimalny poziom ochrony. Antyliberalne rządy często wysuwają argument o ingerencji społeczności międzynarodowej i jej milczeniu wobec wad wcześniejszych rządów. Nie jest „upolitycznieniem” wołanie, że antyliberalne władze, orędując za „tradycyjnymi wartościami” i zasadami demokracji nieoliberalnej, w rzeczywistości dążą do wyniesienia swoich własnych norm kulturowych i partykularyzmów ponad prawo i standardy międzynarodowe, a więc do podkopania zasady uniwersalnych praw człowieka.

W tym duchu mielibyśmy odebrać sobie nasze prawo do pełnego korzystania z artykułu 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a w szczególności prawo i możliwości uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi. Każdy człowiek jest do tego uprawniony, nawet gdy nie kandyduje na urząd publiczny i państwa powinny faktycznie pozostawiać więcej przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego, tak żeby uczestniczyło w pełni, swobodnie i bez obawy przed odwetem w dialogu publicznym, szczególnie w czasie procesu wyborczego, tak jak argumentował specjalny sprawozdawca Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. prawa do pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się, Maina Kiai:

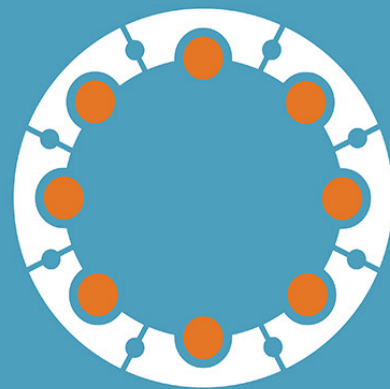
„Prawo do pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się jest dla jednostek i grup jednostek najważniejszym środkiem uczestnictwa w sprawach publicznych.

Korzystanie z niego daje ludziom możliwość grupowania się i wyrażania swoich obaw i interesów, a także prób kształtowania rządów, które będą reagować na ich problemy.”¹²²

121 Deklaracja o prawach i obowiązkach jednostek, grup i organów społecznych odnośnie do promocji i ochrony uniwersalnie uznanych praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 9 grudnia 1998 r. (UN Doc: A/RES/53/144).

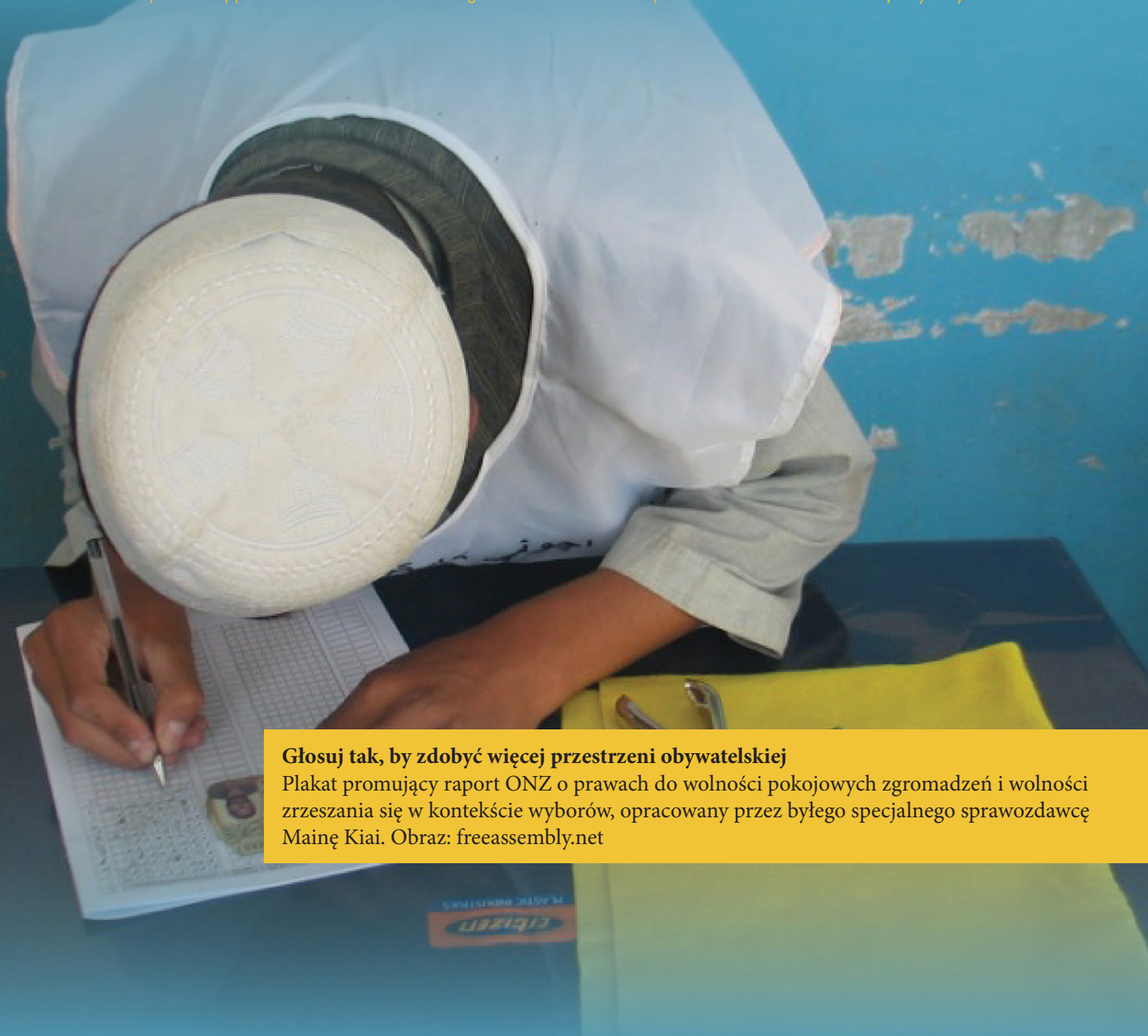
122 Raport specjalnego sprawozdawcy ds. prawa do pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się dla Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UN Doc: A/68/299), pkt 6.

ELECTIONS: VOTE YES FOR MORE CIVIC SPACE



“Election periods are a time for citizens to express their collective will and confer legitimacy on governments. People should be given more space — not less — to exercise their assembly and association rights. If they are not, it fundamentally undermines the legitimacy of the process. And that calls into question the legitimacy of the government itself.”

United Nations Special Rapporteur Maina Kiai discussing his October 2013 report to the General Assembly (A/68/299)



Głosuj tak, by zdobyć więcej przestrzeni obywatelskiej

Plakat promujący raport ONZ o prawach do wolności pokojowych zgromadzeń i wolności zrzeszania się w kontekście wyborów, opracowany przez byłego specjalnego sprawozdawcę Mainę Kiai. Obraz: freeassembly.net



Zestaw narzędzi dla społeczeństwa obywatelskiego

Obejmuje on metody pracy organizacji pozarządowych, mobilizację i interakcję z decydentami.

W kontekście krajów o antyliberalnych rządach, kluczowe jest, aby organizacje pozarządowe stworzyły własne metody pracy, zwiększyły wysiłki w celu mobilizacji szerszej publiczności i zapewniły przejrzystość w swoich kontaktach z decydentami.

Proponujemy listę praktyk i strategii, które mogą pod tym względem zainspirować organizacje społeczeństwa obywatelskiego zmagające się z antyliberalnymi rządami w oparciu o przykłady sukcesów w badanych krajach. Prosimy pamiętać, że nie jest to lista wyczerpująca.

Zrównoważony rozwój

Zachowanie finansowania

Rządy antyliberalne nie ograniczają swoich działań do kontroli finansowania ze źródeł krajowych, ale dążą też do ograniczenia dostępu organizacji praw człowieka do prywatnych i publicznych grantów zagranicznych.

Wciąż brońcie międzynarodowych standardów praw człowieka w zakresie prawa do pozyskiwania środków finansowych niezależnie od geograficznego źródła funduszy, jak to zostało ujęte w rezolucjach Organizacji Narodów Zjednoczonych o obrońcach praw człowieka.

Zbudujcie szerszą bazę finansową niż darczyńcy instytucjonalni, na przykład opartą na bezpośrednich darowiznach indywidualnych i finansowaniu społecznościowym poszczególnych projektów.

Latem 2016 r. Human Rights House w Woroneżu skorzystał z rosyjskiej platformy crowdfundingowej planeta.ru, by zebrać środki na różne potrzeby organizacji, takie jak zbieranie funduszy na bezpłatną pomoc prawną, opłacenie czynszu, pokrycie kosztów administracyjnych takich jak pensja sekretarki i w niewielkiej części na naprawę budynku. Human Rights House przekroczył swój cel w wysokości 290 000 rubli (około 4050 Euro). Finansowanie społecznościowe w Internecie jest możliwe dzięki takim serwisom jak Kickstarter, Indiegogo i Causes, które pozwalają użytkownikom na tworzenie stron kampanii dla poszczególnych projektów czy spraw, wyznaczanie zamierzonej wysokości finansowania, a następnie otrzymywania darowizn za pośrednictwem platformy.

Zrównoważony rozwój

Promowanie prawowitości

Rządy antyliberalne, tak jak autorytarne władze w Federacji Rosyjskiej i innych krajach, atakują organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka w sprawie źródeł ich finansowania, próbując je zdelegitimizować.

Prowadźcie kampanię zwracającą uwagę na fakt, że rządy antyliberalne zobowiązały się na arenie międzynarodowej, że nie będą nakładać ograniczeń na potencjalne źródła finansowania działań związanych z ochroną praw człowieka. Stąd żadne prawo nie powinno penalizować bądź delegitimizować działań na rzecz praw człowieka ze względu na geograficzne pochodzenie środków.

Dokumentujcie, w jaki sposób zagraniczne finansowane przyczyniło się do rozwoju kraju, dzięki wsparciu dla rządu i społeczeństwa obywatelskiego, w tym poprzez wykazanie, na co finansowane z zagranicy programy pozwoliły społeczeństwu obywatelskiemu na przestrzeni lat.

Przykładem, który zainspirował autorów niniejszej analizy, jest raport organizacji Peace Now badający źródła finansowania i transparentność dziewięciu organizacji broniących pro-osiedleńczej polityki obecnego rządu Izraela w świetle prawa ograniczającego dostęp do grantów zagranicznych. Badanie wykazało, że 94% datków na rzecz tych organizacji w latach 2006-2013 było nietransparentnych, czyli że nie ma możliwości zidentyfikowania pierwotnego darczyńcy. W badaniu stwierdzono również, że większość środków dla badanych organizacji pochodziło od osób prywatnych z zagranicy, i że datki były wpłacane głównie za pośrednictwem organizacji amerykańskich, posiadając status darowizn odliczanych od podatku.

Zrównoważony rozwój

Plany awaryjne

Antyliberalne rządy są gotowe użyć wszystkich narzędzi, które mają do dyspozycji, aby skierować środki publiczne do organizacji i mediów, które są wobec nich lojalne. Antyliberalne umysły nie dopuszczają myśli, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego krytyczne wobec rządu wzbogacają całe społeczeństwo.

Stwórzcie prywatne podmioty filantropijne zajmujące się prawami człowieka, które będą pozyskiwać fundusze bezpośrednio od obywateli, zmniejszając tym samym zależność od finansowania wyłącznie z dotacji publicznych i od darczyńców zagranicznych.

Budujcie solidarność między organizacjami pozarządowymi, tworząc wspólne fundusze solidarnościowe, by przewyciężyć krótkoterminowe trudności finansowe (takie jak problemy z płynnością finansową pomiędzy cyklami projektów) oraz inicjatywy nakierowane na wymianę pracowników w okresach tymczasowych problemów finansowych.

W Chorwacji Fundacja Praw Człowieka Solidarna została założona w 2015 roku przez 55 chorwackich działaczy praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako odpowiedź na „stopniową implozję finansowania publicznego dla rzecznictwa dotyczącego praw człowieka” oraz „rosnącej potrzeby spontanicznych akcji obywatelskich przeciwko antyliberalnym trendom.”

Metody pracy

Transparentność podejmowania decyzji

Antyliberalne rządy starają się delegitimizować organizacje pozarządowe broniące praw człowieka i ruchy społeczne, atakując ich poglądy i strukturę.

Zorganizujcie proces decyzyjny wewnątrz ruchu społecznego bądź formalnej organizacji ochrony praw człowieka tak, żeby był dostępny opinii publicznej, wyjaśniając role poszczególnych organów.

Wyjaśnijcie, „skąd przychodziecie” i na jakich podstawach opieracie swoje poglądy, by w ten sposób wykazać swoją wiarygodność.

Fundacja Human Rights House razem ze swoimi lokalnymi oddziałami przyjęła wspólny Kodeks Postępowania, szczegółowo opisujący ich wspólne wartości i zasady działania, których będą przestrzegać, takie jak:

- Na pierwszym miejscu należy stawiać bezpieczeństwo i ochronę obrońców praw człowieka
- Respektuj wszystkie prawa człowieka wszystkich osób bez dyskryminacji
- Zapewnij transparentność i odpowiedzialność
- Praktykuj dobre zarządzanie

Metody pracy

Dobre, odpowiedzialne zarządzanie

Antyliberalne rządy tworzą wrażenie, że organizacje pozarządowe broniące praw człowieka nie są za nic odpowiedzialne i w rzeczywistości reprezentują obce interesy, wzbogacając się osobiście na datkach od zagranicznych donatorów i nie wnoszą nic do społeczeństwa.

Upewnijcie się, czy wasze ciała decyzyjne sprawnie działają i przestrzegają zasad propagowanych przez wasz ruch lub organizację, w tym dotyczących równości płci i dobrego zarządzania.

Stosujcie przejrzyste metody zarządzania i prowadźcie działania, z których będziecie mogli się rozliczyć, w tym umożliwiając niezależny audyt waszych kont.

Transparency International otwarcie rozlicza się na swojej stronie internetowej przedstawiając na wydzielonych podstronach swój sposób zarządzania, finansowanie i fundusze, monitorowanie oddziaływania i ewaluacje. Organizacja uczestniczyła w tworzeniu „Accountable Now”, globalnej platformy wspierającej organizacje społeczeństwa obywatelskiego, by były transparentne, reagowały na oczekiwania interesariuszy i skupiały się na wywarceniu wpływu.

Metody pracy

Bezpieczeństwo informatyczne

Antyliberalne rządy podejmują działania w celu zwiększenia inwigilacji danych i ogólnie wykazują mniejsze poszanowanie dla prywatności i ochrony poufnych informacji, na przykład objętych tajemnicą między klientem a prawnikiem.

Upewnijcie się, że wasza organizacja jest odpowiednio wyposażona, by zabezpieczać dane, i że wszyscy pracownicy są przeszkoleni w dziedzinie bezpiecznej komunikacji elektronicznej, a szerzej, że rozumieją, jak zabezpieczać dane w erze cyfrowej, a także fizycznie w biurze.

Zaplanujcie wydatki na informatykę w waszej organizacji, w tym w projektach krótkoterminowych, żeby uniknąć konieczności wymiany całego sprzętu komputerowego w organizacji naraz.

Front Line Defenders opublikowali podręcznik „Digital Security & Privacy for Human Rights Defenders” (Bezpieczeństwo cyfrowe i prywatność dla obrońców praw człowieka), który zawiera wskazówki, jak rozumieć i myśleć o kwestiach bezpieczeństwa i prywatności w pracy dotyczącej praw człowieka. Podręcznik zawiera też wskazówki, jak skutecznie konstruować organizacyjną politykę bezpieczeństwa informatycznego w zakresie komunikacji i korespondencji online, przechowywania i archiwizacji danych, kradzieży tożsamości i profilowania w Internecie, oraz sposoby na zmniejszenie zagrożeń związanych z cenzurą, inwigilacją i monitoringiem Internetu.

Metody pracy

Wzmacnianie pozycji pracowników

Antyliberalne rządy wywierają dużą presję na obrońcach praw człowieka, niezależnie od tego, czy są oni wolontariuszami, czy pracują dla organizacji pozarządowej, bądź uczestniczą w ruchu społecznym. Pracujący w takich krajach obrońcy praw człowieka wprawdzie nie ryzykują bezpośrednio życiem, mogą jednak zмагаć się z wyczerpaniem i wypaleniem.

Wspierajcie swoich aktywistów i pracowników w radzeniu sobie z tą silną presją poprzez team building, zbieranie funduszy na zewnętrzne szkolenia i wzmacnianie ich pozycji poprzez uznanie ich wyjątkowości i wartości.

Stwórzcie w swojej organizacji strategię, aby zadbać o zdrowie psychiczne i dobre samopoczucie waszych aktywistów i pracowników.

Węgierski Komitet Helsiński oferuje doradztwo dla pracowników, którzy pracują z takimi klientami jak straszykowani uchodźcy i ofiary przemocy stosowanej przez policję, ponieważ pracownicy ci są narażeni na podwyższony stres. Poradnictwo jest również dostępne indywidualnie dla innych członków personelu. W tym samym duchu openDemocracy uruchomiła cykl internetowy, aby omówić zdrowie psychiczne i dobre samopoczucie działaczy, zbyt często zaniedbywane przez organizacje praw człowieka, fundatorów i samych działaczy.

Mobilizacja

Uczestnictwo, mobilizacja

Rządy antyliberalne prowokują reakcje u ludzi spoza społeczności organizacji praw człowieka, ponieważ atakują kluczowe filary rządów prawa, kwestionują narodową historię i kulturę, i atakują mniejszości.

Upewnijcie się, że wasza organizacja dociera do odbiorców innych niż jej członkowie i jest inkluzywna w sposobie, w jaki propaguje odpowiedzi na antyliberalne polityki, szczególnie poprzez uczestnictwo w mobilizacjach i ruchach oraz wyznaczanie pracowników do wspólnych komitetów, nawet jeśli organizacja nie popiera całego wspólnego przekazu.

Bądźcie obecni, partycypacyjni i inkluzywni, wykraczając poza zwykłe monitorowanie sytuacji z dystansu.

W Polsce Helsińska Fundacja Praw Człowieka wraz z innymi organizacjami pozarządowymi zachęcałam do przyłączenia się do protestów odbywających się w lipcu 2017 roku w reakcji na ustawy atakujące Sąd Najwyższy i Krajową Radę Sądownictwa. Pokazuje w mediach społecznościowych, że bierze udział w akcji i łączy pracę swoich partnerskich organizacji międzynarodowych z trwającymi protestami.

Mobilizacja

Współpraca między organizacjami pozarządowymi

Antyliberalne rządy wykorzystują niejednorodność społeczeństwa obywatelskiego przeciwko ruchowi na rzecz praw człowieka, rozgrywając podziały i konkurencję pomiędzy organizacjami pozarządowymi. Niezależnie od tego, czy organizacje pozarządowe pracują nad ochroną różnych praw, pełnią raczej funkcję strażniczą, czy też ich misja polega na zapewnianiu pomocy, ściślejsza współpraca prowadzi do lepszego wzajemnego zrozumienia swoich strategii i lepszego uczenia się od siebie nawzajem, co sprawia, że organizacje są mniej osamotnione, gdy spotykają się z bardzo podobnymi zagrożeniami.

Zwiększona współpraca między organizacjami pozarządowymi to sposób na znalezienie zaufanej grupy, w ramach której można przedstawiać, omawiać i testować strategie. Upewnijcie się, że zidentyfikowaliście taką grupę organizacji pozarządowych i wiecie z kim możecie dzielić się informacjami, oraz że ustaliliście, którym organizacjom nie można ufać w tak bliskiej współpracy.

Zapewnijcie zaufaną przestrzeń do dialogu, by uzgadniać różne strategie i umożliwić pozostanie przy swoim zdaniu.

W Chorwacji, w następstwie decyzji o drastycznym obniżeniu finansowania publicznego dla programów i projektów organizacji pozarządowych, „Inicjativa za snažno civilno društvo” (Inicjatywa na rzecz silnego społeczeństwa obywatelskiego) zorganizowała szereg działań publicznych, aby zwiększyć świadomość szkodliwości polityki rządu i okazać solidarność między różnymi grupami organizacji pozarządowych. Inicjatywa obejmowała organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się prawami człowieka, ochroną praw dzieci, pomocą dla osób niepełnosprawnych i innego typu pomocą społeczną.

Na Węgrzech koalicja kilkudziesięciu organizacji pozarządowych o nazwie Cywilizacja działa na rzecz uznania społeczeństwa obywatelskiego za ważny czynnik w demokracji. Jej działacze prowadzą kampanie, organizują protesty i wydają wspólne oświadczenia.

Mobilizacja

Tworzenie koalicji

Podobnie jak antyliberalne rządy starają się podzielić organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka, próbują też podzielić społeczeństwo obywatelskie, rozgrywając określone interesy przeciwko prawom człowieka, zwykle udając, że chronią rodzimych pracowników przed siłą roboczą z zagranicy.

NGOsy zajmujące się prawami człowieka muszą znaleźć mechanizmy umożliwiające współpracę z ruchami pracowniczymi i związkami zawodowymi, organizacjami i aktywistami ekologicznymi, a także otwarcie komunikować się z takimi strukturami, aby móc dyskutować i dzielić się swoimi planami bez nieufności.

Platforma 112 to koalicja 71 chorwackich organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym w obszarach praw człowieka, demokratyzacji, budowania pokoju, walki z korupcją i ochrony zasobów publicznych oraz środowiska. Platforma 112 działa od 2011 roku jako wspólna platforma rzecznicza, wspierając wspólne inicjatywy rzecznicze i działając na rzecz sprawiedliwej społecznie polityki publicznej. Od okresu przed wyborami powszechnymi w 2011 roku Platforma 112 wspiera wezwania organizacji pozarządowych kierowane do partii politycznych i organizuje wokół nich debaty wyborcze.

Mobilizacja

Promujcie rolę obrońców

Antyliberalne rządy próbują stygmatyzować i delegitymizować obrońców praw człowieka, mówiąc że w rzeczywistości nie działają oni na rzecz wszystkich praw człowieka dla każdego, lecz realizują partykularne lub zagraniczne interesy. Jednak rządy te nadal przedstawiają siebie jako obrońców praw człowieka w ramach systemu międzynarodowego, zwykle poprzez popieranie rezolucji o obrońcach praw człowieka.

Żądajcie od swojego rządu rozliczenia się z międzynarodowych zobowiązań dotyczących publicznego wyrażania poparcia dla obrońców praw człowieka. Wskazujcie na wszystkie rozbieżności między międzynarodowymi zobowiązaniami rządu i oczernianiem obrońców praw człowieka w kraju.

Apelujcie do rządów, by przyjęły krajowe wytyczne dotyczące ochrony działaczy praw człowieka, najlepiej takie, w których znajdzie się zapis umożliwiający okresowe raportowanie o sytuacji obrońców praw człowieka, na przykład poprzez krajowy mechanizm praw człowieka.

Zarówno Norwegia jak i Szwajcaria przyjęły wytyczne dla ochrony działaczy praw człowieka o implikacjach na poziomie krajowym. Pod kierownictwem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych UE również przyjęła takie wytyczne, choć są one ograniczone do kontaktów z państwami trzecimi i działań na wielostronnych forach praw człowieka.

Interakcja z decydentami

Sprawy precedensowe

Ponieważ antyliberalne rządy starają się przejąć kontrolę nad sądami, organizacje praw człowieka muszą zapewnić sądownictwu strategiczne możliwości, aby te mogły potwierdzić wagę poszanowania rządów prawa, mechanizmów kontroli i równowagi władz, podstawowych wolności i praw człowieka.

Zmobilizujcie zasoby, aby znaleźć sprawy precedensowe, które mogą wywołać zmiany w kraju i przyciągnąć uwagę mediów. Należy dokonać przeglądu potencjalnych przypadków w ramach koalicji zaufanych organizacji pozarządowych.

Upewnijcie się, że macie duże możliwości wejścia w spór prawny i współpracujcie z niezależnymi ekspertami międzynarodowymi, by wspierali wasze stanowisko przy pomocy opinii *amicus curiae* kierowanych do sądów.

W Polsce Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi litygację strategiczną, wybierając strategiczne sprawy pozwalające na stworzenie ważnego orzecznictwa, takie jak sprawa Pawła Sołtysa, który został zwolniony z radia publicznego po reformie mediów, która umieściła je pod kontrolą rządu w styczniu 2016 r.

Na Węgrzech 23 organizacje pozarządowe zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego ze wspólnym apelem o zakwestionowanie ustawy o społeczeństwie obywatelskim, która narusza ich prawo do zrzeszania się, prawo do swobody wypowiedzi i dobrą reputację.

Interakcja z decydentami

Przejrzystość interakcji

Antyliberalne rządy zarzucają organizacjom pozarządowym zajmującym się prawami człowieka realizację programu politycznego, faworyzowanie pewnych idei i partii politycznych. Posługują się tym zarzutem, aby twierdzić, że organizacje pozarządowe nie są wiarygodne w swoich ustaleniach, kiedy wykazują, że antyliberalne działania naruszają prawa człowieka.

Znajdźcie takich parlamentarzystów należących do większości rządzącej, którzy są otwarci i proaktywnie skontaktujcie się z nimi.

Dzielcie się tymi samymi dokumentami i ustaleniami z rządzącą koalicją i opozycją. Jeśli nie udostępniacie ich niektórym partiom, wyjaśnijcie, że jest to spowodowane naruszeniami praw człowieka.

Na Węgrzech Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich posiada publicznie dostępny dokument, w którym rejestrowane są wszystkie interakcje z politykami. Opinie są udostępniane wszystkim parlamentarzystom niezależnie od ich przynależności partyjnej.

Węgierski Komitet Helsiński pozwał i wygrał sprawę przeciwko rządzącej partii Fidesz o nieprawdziwe stwierdzenia. Fidesz twierdził, że Komitet fałszował dane statystyczne dotyczące migracji, co według węgierskiej Kurii (sądu najwyższego) było nieprawdą.

Interakcja z decydentami

Inwestujcie w tłumaczenia

Antyliberalne rządy umiejętnie trafiają do ludzi, mówiąc, że tylko oni naprawdę troszczą się o naród.

Pamiętajcie, aby systematycznie tłumaczyć wasze teksty na język narodowy/języki narodowe, nawet jeśli sprawozdanie ma być przesłane do instytucji międzynarodowej, tak aby umożliwić dostęp do wszystkich waszych ustaleń i argumentów wszystkim mieszkańcom waszego kraju.

Zapewnijcie wysoki poziom tłumaczenia i korekty, żeby mieć pewność, że wasze teksty są tej samej jakości we wszystkich językach, w których je publikujecie, czy to na papierze, czy w mediach.

Fundacja Human Rights House systematycznie dotuje wydatki na profesjonalne tłumaczenia w poszczególnych oddziałach lokalnych i ich organizacjach członkowskich.

Interakcja z decydentami

Metody wczesnego ostrzegania

Antyliberalne rządy nie stosują inkluzywnych procesów legislacyjnych, które umożliwiałyby przejrzyste rozpatrywanie projektów aktów prawnych i włączenie się społeczeństwa obywatelskiego. Najczęściej szybko przepychają nowe ustawy przez parlament. Analogicznie, rządy te wprowadzają zmiany w polityce bez informacji i konsultacji publicznych.

Zadbajcie o mechanizm obserwacyjny, który umożliwi zauważenie zmian w polityce i szybką reakcję na kroki legislacyjne podejmowane przez władzę.

Powiązcie takie nowe kroki z wcześniejszymi zmianami legislacyjnymi, aby udokumentować i poinformować o szerszym trendzie i kierunku, w którym zmierzają władze.

Węgierski Komitet Helsiński przygotowuje i regularnie aktualizuje kalendarz ważnych zmian, aby na bieżąco informować szerokie grono odbiorców.

Węgierskie Stowarzyszenie Swobód Obywatelskich uruchomi infolinię dla dziennikarzy i obywateli o zmianach w prawie podczas kampanii wyborczej, ułatwiając im interpretację przepisów.

Interakcja z decydentami

Równowaga między ryzykiem a skutecznością

Rządy antyliberalne stosują procedury legislacyjne, które nie są przejrzyste i ograniczają niektórym organizacjom pozarządowym dostęp do oficjalnych organów. Im częstsze są takie działania rządów, tym bardziej organizacje praw człowieka muszą zadawać sobie pytanie o swoją zdolność do protestu wewnątrz takich oficjalnych instytucji jak np. parlament.

Dokonajcie oceny ryzyka przed jakąkolwiek demonstracją w instytucji publicznej, włączając w to analizę reperkusji dla innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i dla waszych własnych aktywistów, a także zbadajcie wpływ takiej akcji na decydentów.

Najprawdopodobniej taka demonstracja będzie „jednorazowa”. Upewnijcie się, że opracowaliście nowatorską metodę demonstrowania, która jest pokojowa, tak aby przyciągnąć uwagę mediów, i że wasza argumentacja jest łatwa do zrozumienia dla opinii publicznej, uzasadniając w ten sposób tę „demonstracją ostatniej szansy”.

10 maja 2016 r. w Chorwacji przedstawiciele 435 organizacji pozarządowych stanęli w kolejce przed siedzibą rządu, żeby wręczyć „Apel o zachowanie chorwackiego modelu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”. Działanie to było wyrazem solidarności z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się opieką społeczną, które ucierpiałyby najbardziej z powodu cięć w finansowaniu.

Na Węgrzech członkowie kampanii Cywilizacja wzięli udział w posiedzeniu komisji, na której procedowano ustawę o organizacjach pozarządowych, i w ciszy zaprotestowali przeciwko jej przyjęciu przy użyciu transparentów.

Interakcja z decydentami

Brońcie autonomii organizacji pozarządowych

Antyliberalne rządy atakują autonomię organizacji pozarządowych, kwestionując ich prawo i legitymację do działania w pewnych obszarach.

Przygotujcie deklarację programową wyjaśniającą kwestie, nad którymi pracujecie, opisującą członków, specjalistyczną wiedzę i historię organizacji.

Popierajcie ideę, że organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka mogą swobodnie i niezależnie wybierać obszary swojej pracy i strategię działania. Brońcie międzynarodowych standardów gwarantujących autonomię organizacji pozarządowych.

Rezolucja Rady Praw Człowieka o obrońcach praw człowieka z marca 2013 r. stwierdza, że regulacje prawne dotyczące obrońców praw człowieka muszą być jasno zdefiniowane, dające się określić i nie mogą działać wstecz, a wymogi dotyczące sprawozdawczości nie powinny hamować autonomii działań organizacji pozarządowych.

Na drodze ku autorytaryzmowi: lekcja historii

Kładzenie podwalin pod opór społeczeństwa obywatelskiego

Wszystkie z antyliberalnych rządów omówionych w niniejszej analizie doszły do władzy na drodze wolnych wyborów. Trzy spośród nich – w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wpływ wprowadzanych przez nie zmian zależy od skali ich sukcesu wyborczego, porównując chociażby zdecydowaną większość Fideszu na Węgrzech i delikatny rząd „Koalicji Patriotycznej” w Chorwacji. Serbski rząd demonstruje swoje zaangażowanie w proces akcesyjny do Unii Europejskiej oraz oddanie obietnicom wprowadzenia zmian strukturalnych w ramach dostosowywania się do dorobku prawnego wspólnoty, jak np. reforma sądownictwa. Mimo to, w tym samym czasie, promuje antyliberalny, populistyczny dyskurs przeznaczony dla odbiorców w kraju, oraz konsoliduje władzę wzmacniając pozycję prezydenta. W Polsce wyniki wyborów dały zwycięskiej partii większość wystarczającą by skutecznie rozmontować Trybunał Konstytucyjny, a następnie „przepychać” kolejne ustawy.

Oprócz tych różnic, wynikających z narodowej specyfiki, analiza antyliberalnych rządów w tych czterech krajach ujawnia liczne niepokojące podobieństwa. Odslaniają one pewien wzór elementów

wspólnych, które ograniczają ideę praw człowieka i podkopują zasadę praworządności i trójpodziału władzy, przyczyniając się do osłabienia analizowanych demokracji.

Obejmują one:

- Wykorzystywanie posiadanej większości parlamentarnej do wprowadzania zmian w konstytucji i ustawodawstwie, oraz rządów opartych na „tyraniu większości”
- Atakowanie niezawisłości sądownictwa oraz instytucji niezależnego nadzoru poprzez wprowadzanie zmian funkcjonalnych i strukturalnych
- Przejmowanie instytucji poprzez masowe zwolnienia i obsadzanie kluczowych stanowisk osobami „lojalnymi”, by zapewnić ich podporządkowanie obecnemu rządowi
- Wykorzystywanie narzędzi finansowych, takich jak cięcia budżetowe, przeciwko instytucjom i organizacjom, odcinanie ich od źródeł finansowania, oraz stosowanie opodatkowania, by złamać ich opór

- Ograniczanie przestrzeni demokracji, w szczególności poprzez stosowanie strategii politycznych i przepisów ograniczających wolność słowa, zrzeszania się i zgromadzeń, mające na celu tłumienie niezadowolonia
- Publiczne dyskredytowanie i zniesławianie tych, którzy podnoszą głos sprzeciwu oraz wykorzystywanie przepisów dotyczących zniesławienia
- Zawłaszczanie i manipulacja narracją historyczną, mające na celu kształtowanie dyskursu publicznego
- Promowanie „tradycyjnych wartości” oraz „interesu narodowego” w imieniu większości, działające na szkodę kobiet, mniejszości oraz najbardziej narażonych grup.

Nasze ustalenia na potrzeby niniejszej analizy zostały oparte na tym, co udało nam się udokumentować w każdym z czterech krajów. Jednak opisane powyżej elementy nie są niczym nowym bądź unikatowym. Stanowią one standardowe posunięcia z tradycyjnego zestawu środków: to te same strategie polityczne

przenoszone z jednego kraju do drugiego i dopasowywane to kontekstu narodowego.

Tam, gdzie rządy antyliberalne dochodzą do władzy następuje ciągle pogorszenie sytuacji:

- Na Węgrzech osiem lat rządów antyliberalnych głęboko wstrząsnęło fundamentalnymi założeniami demokracji.
- W Polsce, w ciągu zaledwie dwóch lat od dojścia do władzy, rząd podjął się realizacji tego typu polityki w przyspieszonym tempie.

O ile – na chwilę obecną – Węgry i Polska to nie Azerbejdżan, Białoruś, czy Federacja Rosyjska, należy zauważyć, że powyżej opisane elementy występują w każdym z tych państw. Postępujące natarcie na władzę sądowniczą, niezależne media i społeczeństwo, z którym mamy do czynienia na Węgrzech i w Polsce, we wspomnianych państwach autorytarnych zakończyło się już sukcesem. Pod tym względem stanowią one lustrzane odbicie, pozwalające dostrzec i rozważyć, co przyniesie przyszłość. Z doświadczenia wynika również, że gdy taki kurs zostanie już raz obrany, zostaje bardzo mało miejsca na zawrócenie z niego. Następnym etapem naszej pracy będzie zbadanie, jak te same strategie polityczne zostały w przeszłości wykorzystane w tych krajach regionu, które stały się już państwami autorytarnymi, jak Azerbejdżan, Białoruś czy Federacja Rosyjska. Musimy zidentyfikować skuteczne sposoby na oparcie się tego typu tendencjom – praktyki związane z istnieniem społeczeństwa obywatelskiego zawarte w niniejszej analizie są pierwszym krokiem w tym kierunku.

Wszyscy interesariusze muszą podjąć działania, by w swoim zakresie przywrócić to, co zostało zabrane przez rządy antydemokratyczne – przede wszystkim jednak muszą natychmiast powstrzymać dalsze pogorszenie, mogące doprowadzić do sytuacji, w której ułomne demokracje w ogóle przestałyby być demokracjami.

Istnieje pilna potrzeba, by decydenci przyjęli stanowczą i jednoznaczną postawę „zero tolerancji”, w sytuacji, gdy takie rządy przekraczają „czerwoną linię” i zagrażają fundamentalnym elementom demokracji.

Partie polityczne na poziomie europejskim muszą być przygotowane by zwrócić się do większości u władzy w krajach europejskich. Podkopywanie zasad praworządności i trójpodziału władzy oraz ograniczanie idei praw człowieka nie jest elementem programowym żadnej z partii w Parlamencie Europejskim. Gdy następują tego typu zmiany, antydemokratyczne rządy muszą zostać pociągnięte do odpowiedzialności przez swoje własne partie, a nie chronione z czysto partyjnych powodów. Brak reakcji Europejskiej Partii Ludowej (EPP) na rozwój sytuacji na Węgrzech w ostatnich latach tylko dlatego, że rządząca większość składa się z członków EPP pokazuje, że wszystkie partie muszą stworzyć strategię monitorowania zmian w krajach, w których mają większość, aby prawa człowieka nie ucierpiały w wyniku wewnątrzpartyjnej rozgrywki.

Szybkie i stanowcze reakcje są niezbędne, aby powstrzymać antyliberalne tendencje i uniknąć sytuacji, w których działania przynoszą niewystarczające i spóźnione rezultaty w obliczu rządów aktywnie zmieniających porządek





Oddziały prewencyjne policji używają przemocy, by powstrzymać rozprzestrzenianie się protestów przeciwko ustawie o zapobieganiu pasożytnictwu społecznemu na Białorusi. Setki demonstrantów i obserwatorów zostało zatrzymanych wiosną 2017 r.
Zdjęcie: Спадар Бурак / WikimediaCommons

konstytucyjny i manipulujących nim, zaburzających zasadę trójpodziału władzy i demontujących instytucje. Istnieje bowiem ryzyko, że tendencje te doprowadzą do głębokich przemian systemowych, które trudno będzie cofnąć. W tym kontekście z zadowoleniem należy przyjąć niedawną decyzję Komisji Europejskiej, by zintensyfikować działania – w tym oświadczenie Fransa Timmermansa mówiące, że brak przeciwdziałania antydemokratycznym poczynaniom polskiego rządu będzie stanowić „zaniedbanie obowiązków”¹²³.

Unia Europejska musi stworzyć system wczesnego ostrzegania. Obecny poziom wiedzy i doświadczenia jest wystarczający by móc zidentyfikować tendencje i sygnały ostrzegawcze oraz podjąć wczesne działania. Unia Europejska mogłaby polegać bardziej na mechanizmach Organizacji Narodów Zjednoczonych w postaci specjalnych procedur oraz organów traktatowych, a także na komisarzy Rady Europy ds. praw człowieka. Wszystkie te instytucje wyrażały zaniepokojenie rozwojem sytuacji na Węgrzech i w Polsce już od jakiegoś czasu. Niniejsza analiza może służyć jako wkład w ten proces.

Silne i niezależne społeczeństwo obywatelskie odgrywa kluczową rolę w przeciwdziałaniu tego typu tendencjom oraz podtrzymywaniu fundamentalnych praw leżących u podstaw społeczeństwa demokratycznego. Jednocześnie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka są głównym celem antydemokratycznych i autorytarnych rządów. Dobrze udokumentowana została niepewna sytuacja organizacji

pozarządowych i obrońców praw człowieka w Azerbejdżanie, Białorusi i Rosji, z uwzględnieniem postępującej stygmatyzacji i marginalizacji tych podmiotów oraz penalizacji ich działań, a także rosnącej atmosfery zagrożenia, w tym także dla ich bezpieczeństwa osobistego. W analizowanych państwach wprowadzane są instrumenty i praktyki mające na celu zacieśnianie pętli wokół społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli tendencja ta nie ulegnie zmianie, organizacje pozarządowe staną w obliczu jeszcze większego nękania, restrykcji natury finansowej, kampanii oszczerstw, naruszeń natury prawnej i administracyjnej, stygmatyzacji oraz izolacji, podczas gdy przestrzeń publiczna będzie zaśmiecana przez organizacje pozarządowe de facto kontrolowane przez rząd (tzw. GONGO).

Ze swojej strony organizacje pozarządowe w analizowanych krajach będą musiały poświęcić więcej uwagi rozwojowi sytuacji ekonomicznej i społecznej oraz kwestii rosnących nierówności. Władze antydemokratyczne żerują na argumentie, że dzięki ich rządóm ludzióm żyje się lepiej. Należałoby ocenić, czy antyliberalna polityka i praktyki faktycznie wpływają na korzystanie z gospodarczych i społecznych praw, oraz czy wprowadzone zmiany spełniają pokładane w nich nadzieje? Na przykład w dziedzinie dostępu do publicznej opieki zdrowotnej, wydatki wyrażone jako procent PKB w Polsce, Chorwacji i na Węgrzech pozostają poniżej unijnej średniej wynoszącej 7,2%¹²⁴. Ogólnie rzecz biorąc, dostęp do świadczeń

medycznych, długi czas oczekiwania oraz jakość niektórych usług nadal stanowią problem. Następnym krokiem organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka będzie udokumentowanie tego, jak antydemokratyczne rządy prowadzą politykę socjalną w sposób selektywny, mając na celu podbudowanie wyborczej narracji i zadowolenie wybranych grup wyborców, a nie działania oparte na poszanowaniu praworządności. Selektowność, typowa dla autorytarnego modelu władzy, jest szkodliwa dla zasady uniwersalności i wzajemnych powiązań pomiędzy prawami człowieka.

Zmieniające się warunki będą tworzyć nowe wyzwania dla darczyńców i osób wspierających organizacje pozarządowe. Niedawne i wciąż trwające ataki na NGO zajmujące się prawami człowieka w Polsce i na Węgrzech sprawiły, że są one bardziej bezbronne i narażone na marginalizację. Niezbędne będą działania ochronne, a także zwiększenie bezpośredniego wsparcia i dostępu do zasobów dla organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka, aby umożliwić im utrzymanie sieci powiązań. Mechanizmy wsparcia skierowane do organizacji pozarządowych ds. praw człowieka pochodzących z tych państw powinny obejmować dokumentowanie pozytywnych przejawów ich działalności i zapewniać im publiczne wsparcie i uznanie, tak aby przeciwdziałać wycelowanej w nie negatywnej narracji oraz zapobiegać ich izolacji i wypaleniu. Fundacja Human Rights House (HRHF) i jej lokalne oddziały (Human Rights Houses) opisały, jak darczyńcy mogą nadal w skuteczny

123 Uwagi wstępne i końcowe pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa dotyczące przestrzegania zasady praworządności w Polsce, sesja Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, 31 sierpnia 2017 r.

124 Chorwacja 6,6%; Węgry 5,3%; Polska 4,7%. Eurostat: Rządowe wydatki na opiekę zdrowotną.

sposób promować prawa człowieka w warunkach ograniczonej dostępności do międzynarodowych grantów dla organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka. Praktyki zasugerowane we wspomnianym raporcie będą pilnie potrzebne w omawianych tu państwach.

Lista przywołanych najlepszych praktyk nie jest wyczerpująca i bazuje głównie na doświadczeniach naszych partnerów w skutecznym reagowaniu na nowe wyzwania w miarę ich powstawania. Wraz z rozwojem sytuacji, rozwijać się będzie społeczeństwo obywatelskie. Będziemy nadal działać na rzecz opracowania naszych własnych najlepszych praktyk i badać, jak zmaksymalizować ich oddziaływanie w kontekście narodowym. Dlatego też niniejszą analizę należy postrzegać jako podwaliny pod pracę będącą w toku, która otworzy nowe ścieżki na przyszłość, będzie stanowić inspirację dla dalszej pracy i pozwoli działać wszystkim interesariuszom.

Znamy ścieżkę wiodącą do autorytaryzmu, ponieważ widzieliśmy, jak była obierana w zbyt wielu krajach, takich jak Azerbejdżan, Białoruś i Rosja. Nadszedł czas by stanąć murem za Węgrami i Polską, tak aby uniknąć dalszego pogorszenia sytuacji, dopilnować, by Chorwacja spełniła swoje obietnice, złożone w momencie przystępowania do Unii Europejskiej, oraz zażądać od władz Serbii, by przełożyły swoje zobowiązania na prawa człowieka i poszanowanie zasady praworządności, a nie powstrzymywać je od negocjacji akcesyjnych. Rządy antyliberalne doprowadziły do gwałtownego przekształcenia Polski i Węgier ze wschodzących demokracji w oklesne demokracje, podjęły taką próbę w Chorwacji, a także powoli i ostrożnie wprowadzają

nieoliberalną platformę polityczną w Serbii. Musimy zagwarantować, że zapobiegniemy dalszemu pogorszeniu sytuacji, na skutek którego kraje te w ogóle przestałyby być demokracjami. Nie możemy porównywać ich z Azerbejdżanem, Białorusi czy Federacją Rosyjską. Jeszcze nie...

Podziękowania dla naszych darczyńców

Chcielibyśmy podziękować darczyńcom i osobom wspierającym Domy Praw Człowieka i ich członków. Fundacja Human Rights House składa serdeczne podziękowanie za otrzymane hojne wsparcie. Nasza praca na rzecz ochrony, wzmocnienia i wspierania obrońców praw człowieka i ich organizacji nie byłaby możliwa bez tego wsparcia.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



„Zwolennicy swobód obywatelskich muszą pamiętać, co jest w tym zakresie stawką: jest to przyszłość uniwersalnych praw człowieka, a także gwarancje pokoju.“

Miklós Haraszti

Miklós Haraszti jest węgierskim pisarzem, wykładowcą akademickim i obrońcą praw człowieka. Obecnie pełni funkcję Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. sytuacji praw człowieka na Białorusi.

