

# Definicyjną cechą strażnictwa jest zmiana

**Kontrola społeczna – sprawdzamy czy działania władz są zgodne nie tylko z literą prawa, ale również z jego duchem.**

Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne izby obrachunkowe, Wojewódzkie Sądy Administracyjne, Centralne Biuro Antykorupcyjne czy wreszcie policja i prokuratura – współczesna demokracja obfituje w instytucje kontrolujące działalność władz publicznych oraz zapobiegające i ścigające przestępstwa o charakterze korupcyjnym, godzące w interesy konsumentów. Zasadne wydaje się pytanie: po co w ogóle poruszać temat kontroli społecznej, skoro tyle sił i środków przeznaczają się instrumenty kontroli państwowej?

Jednak czy kontrola państwowa i kontrola społeczna oznaczają to samo? W pierwszym przypadku kontrolerem jest sama władza publiczna, w drugim przypadku, sens kontroli tkwi w tym, że kontrolerem jest obywatel - działający indywidualnie, w ramach grupy nieformalnej lub w ramach organizacji społecznej. Kontrola państwowa i kontrola społeczna dotyczą jednak tych samych instytucji.

Istotną cechą kontroli społecznej jest sprawdzanie i ocenianie usług administracji publicznej z perspektywy konsumenta. Bezpośredni konsument usług i świadczeń administracji publicznej zainteresowany jest najpełniejszym i najsprawniejszym wypełnianiem zadań przez podmioty administracji publicznej oraz innych dostawców usług publicznych.

Wyobraźmy sobie zatem taką sytuację, w której rada gminy jest sklepem obuwniczym, a my, obywatele jego klientami. Państwowa Inspekcja Handlowa czy Urząd Skarbowy mogą skontrolować jego pracę pod względem finansowym lub merytorycznym ( np. czy obuwie sprzedawane w sklepie ma odpowiednie atesty). Ale dopiero sam klient może faktycznie ocenić, jak został obsłużony, czy rzeczywiście buty, które kupił odpowiadają temu, jak opisał je sprzedawca, czy na pewno zapłaciliśmy najlepszą cenę. Tak samo rzecz ma się z administracją publiczną. Obywatele mają prawo oceniać jakość usług, funkcjonalność oraz to, **czy działania władz są zgodne nie tylko z literą prawa, ale również z jego duchem.**

Kontrola społeczna obejmuje swym zasięgiem szerszy zakres niż kontrola państwowa, ponieważ sprawdza celowość i przydatność społeczną realizowanych zadań, i osiągniętych efektów. W kontroli społecznej istotnymi punktami odniesienia funkcjonowania aparatu administracyjnego są między innymi takie pojęcia jak: dobra i zła administracja, przyjazna i dostępna dla obywateli władza, respektowanie interesów obywateli, rozumienie sytuacji jednostki i grup społecznych, czy wreszcie uwzględnianie społecznego kontekstu przy rozwiązywaniu problemów.

Demokratyczne państwo prawne nie może istnieć bez kontroli w formie obywatelskiej. Demokratyczne państwo prawne to państwo, które realizuje przede wszystkim interesy swoich obywateli, jest przez tych obywateli rozliczane w wyborach, a także powinno być

poddawane kontroli przez cały czas. Jawność finansów publicznych, dostęp do informacji publicznych, czy możliwość wyrażania swoich opinii i składania wniosków i skarg służą właśnie kontroli społecznej.

Do zalet kontroli społecznej należy przede wszystkim to, że reagując na działania administracji publicznej i wytykając jej błędy, nieprawidłowości, naruszenia zasad, czy prawa, kontrola społeczna daje sygnały o tym, w jakim stopniu obywatele akceptują funkcjonowanie władzy publicznej i realizowanie przypisanych jej zadań. To zaś może być istotnym czynnikiem w procesach naprawczych i ulepszających tę władzę.

## **Strażnictwo to nie tylko monitoring**

Kontrola społeczna może być prowadzona przez jedną zaangażowaną osobę, przez nieformalną lub formalną grupę. Może być również prowadzona różnymi środkami: przez internet i w realnym świecie. W zasadzie każde dozwolone prawem działanie, którego celem jest obserwacja poczynań władz, można uznać za nadzór obywatelski. Warto tu również wspomnieć o tak zwanych sygnalistach (ang. whistleblowers), którzy wiedząc o źle prowadzonych działaniach w danej instytucji, czy przedsiębiorstwie, na przykład takim, w którym sami pracują, alarmują odpowiednie organy. Jedną z form prowadzenia kontroli społecznej są zorganizowane działania kontrolne określane jako monitoring społeczny lub audyt obywatelski. Działania takie przybierają najczęściej formę projektu realizowanego przez organizacje strażnicze i skupiają się na metodycznej kontroli wycinka działalności wybranych instytucji. Obywatele będący specjalistami w konkretnej dziedzinie mogą sprawdzać zgodność z prawem na przykład funkcjonowania oddziałów zamkniętych w szpitalach psychiatrycznych. Ich działania mogą obejmować również diagnozę tego, czy funkcjonowanie oddziałów zamkniętych jest zgodne z założeniami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z innymi dokumentami ratyfikowanymi przez Polskę. Sprawdzą również zgodność z prawem wewnętrznych regulaminów. W szpitalach psychiatrycznych to one najczęściej mają realny wpływ na to, co się dzieje na konkretnym oddziale. Podobnie rodzice, niezadowoleni z długich kolejek w zapisie dzieci do przedszkoli, mogą przeprowadzić monitoring przepisów odnośnie opieki przedszkolnej i ich wykonania w danej gminie. Przykładów na monitoring można podać wiele – właściwie wykonywanie każdego przepisu, według którego funkcjonują instytucje publiczne może stać się podstawą do przeprowadzenia kontroli obywatelskiej.

Należy jednak pamiętać, że strażnictwo to nie sam monitoring, ale trzy równorzędne komponenty:

- działanie w interesie publicznym;
- badanie wycinka rzeczywistości;
- zmiana.



Pierwszy komponent, bez którego nie można mówić o strażnictwie to **działanie w interesie publicznym**, które można przeciwstawić działalności we interesie własnym. Działania strażnicze dotyczą nie tylko wyjaśniania osobistej sytuacji, lecz zakładają przyglądanie się sprawie w szerszym kontekście, szukanie przyczyn danego stanu rzeczy, które są istotne także dla innych osób bądź podmiotów instytucjonalnych mogących znaleźć się w podobnej sytuacji.

Drugim komponentem jest **badanie wycinka rzeczywistości**, które w zależności od przedmiotu badania, może przybierać wiele ciekawych form. Jeszcze raz należy podkreślić, że samo przeprowadzenie badania, nawet w najlepiej pojętym interesie społecznym nie jest działaniem strażniczym, ponieważ – kolokwialnie rzecz ujmując – *niby co wynika z tego, że coś się sprawdziło? Co z tego, że napisało się z raport a nawet co z tego, że wysłało się go tu, czy tam?*

W tym momencie dochodzimy do trzeciego komponentu – **zmiany**.

## Czym jest zmiana? Jak ją rozumiemy w działaniach strażniczych?

Zmiana, w naszym rozumieniu, będzie oznaczała zmianę przyczyn stanu rzeczy, który uznamy za szkodliwy społecznie, gdy na przykład nie są respektowane prawa człowieka. Ponieważ najczęściej przyczyny złego stanu rzeczy są wielopłaszczyznowe, zmiana również będzie musiała być systemowa. Oznacza to, że zmiana będzie musiała w sposób kompleksowy dotyczyć jednocześnie wszystkich pól, które zdiagnozowaliśmy w wyniku monitoringu wybranego przez nas wycinka rzeczywistości. Działanie na rzecz zmiany rozumiemy jako działanie na rzecz poprawy stanu rzeczy.

Zmiana, o której mówimy może dotyczyć zmiany w prawie, zmiany w jego wykonywaniu, w świadomości i postawach osób działających według prawa, zmiany w organizacji (np. technicznej, technologicznej, logistycznej), czy też w końcu zmiany w świadomości klientów instytucji. Każda z powyższych aktywności niesie ze sobą kolosalną, długotrwałą pracę – zazwyczaj dotyczy zastanego i od lat ustabilizowanego porządku.

Warto pamiętać, że za każdą zmianą stoją ludzie, którzy mogą być jej przychylni lub przeciwnie, mogą być do niej nastawieni negatywnie i wszelkimi sposobami będą walczyć ze zmianami i z ludźmi chcącymi je wprowadzić.

## **Na kogo pragną wpływać organizacje strażnicze, co chcą osiągnąć i jak?**

### **Kogo sprawdzamy?**

Jedną z ważnych różnic między badaniem socjologicznym, a monitoringiem jest zdecydowane zawężenie tematów. Badanie opinii publicznej wobec konkretnego problemu nie jest zadaniem organizacji strażniczej.

Nadzór społeczny to zawsze, przede wszystkim, kontrola instytucji, które działają na podstawie prawa i w jego granicach. Są nimi instytucje publiczne, administracja samorządowa, władze wybrane w wyborach, a także instytucje w szerszym rozumieniu sformułowania "publiczne". Zaliczają się do nich wszelkiego rodzaju instytucje prywatne, z których usług korzystamy. W ich przypadku można sprawdzać czy przedsiębiorstwa, korporacje, banki działają zgodnie z prawem (np. prawem pracy, czy zgodnie z przepisami związanymi z ochroną środowiska). Jeśli zaś w grę wchodzi dotacje z publicznych pieniędzy (np. dla stowarzyszeń czy fundacji), można, a nawet należy sprawdzać, czy pieniądze są po pierwsze, przyznawane w zgodny z prawem sposób (kontrola publicznych instytucji grantodawczych), a po drugie, czy pieniądze te są wydawane zgodnie z umową (kontrola organizacji trzeciego sektora).

### **Co sprawdzamy?**

Granice tego, co sprawdzamy jako strażnicy wyznacza prawo. Strażnika nie interesują opinie na temat działania instytucji, czy funkcjonariusza państwowego, lecz fakty dotyczące ich pracy. Opinie mogą pomóc, ale nie stanowią podstawy do oceny bądź podejmowania działań naprawczych. Nawet jeśli każda napotkana osoba będzie twierdzić, że instytucja X jest najgorsza na świecie i ma beznadziejnego kierownika, zadaniem organizacji strażniczej będzie, nie tyle doprowadzenie do zwolnienia kierownika (co nie stanowi gwarancji poprawy stanu rzeczy, chociażby dlatego, że może przyjść kolejny – gorszy), co sprawdzenie dlaczego kierownik może w sposób ciągły pozwolić sobie na przykład na rażące nadużycia. Jeśli uda się usunąć wzmiankowane wyżej przyczyny, można założyć, że osoba sprawująca funkcję kierownika będzie wykonywać swoją pracę zgodnie z prawem i interesem społecznym.

### **Na kogo i na co chcemy wpływać?**

Zadaniem i celem organizacji strażniczych jest takie wpływanie na osoby pracujące w instytucjach, aby ich działania były zgodne z interesem publicznym. Jeśli na przeszkodzie temu stoi złe prawo (nie tylko jego złe wykonywanie), strażnik dąży do zmiany szkodliwych przepisów. Takie założenie wyklucza wszelkiego rodzaju personalne porachunki, o które często są posądzane osoby prowadzące działalność strażniczą.

# Jaki mur burzą organizacje strażnicze? Jak znaleźć właściwą cegłę?

Mówi się, że "jeśli znajdziemy cegłę, którą umiejętnie wyjmemy, możemy od razu zburzyć cały mur". Tak właśnie należy planować strategię wprowadzania zmiany. Jaki mur burzą organizacje strażnicze? Nie chcą one burzyć urzędów czy innych instytucji. Strażnicy zmieniają instytucje wywierając wpływ na ludzi, którzy podejmują decyzje w imieniu instytucji.

Dlatego też kluczową sprawą – przesądzającą często o powodzeniu podjętego przez nas działania – jest znalezienie osoby, bądź grupy osób, które władne będą podjąć decyzję, na której nam zależy. Typowym przykładem złego wyboru decydenta jest pisanie o złym stanie autostrady do burmistrza. Droga o tym znaczeniu podlega ogólnopolskiej instytucji, zaś burmistrz może co najwyżej zostać naszym koalicjantem w powyższej sprawie. Ostateczną decyzję podejmie Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad.

Nie warto również tracić energii na przekonywanie osób, które owszem są władne podjąć decyzję, lecz nie one będą ostatecznie wdrażać zmiany. Posługując się powyższym przykładem można powiedzieć, że za zły stan autostrad będzie odpowiadał premier, ale będzie nam dużo trudniej dotrzeć do niego, niż do dyrektora w oddziale GDDKiA. Dlatego tak ważna jest wiedza na temat zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji. Posiadanie jej powoduje, iż nie szukamy po omacku. Dlatego też w interesie każdej organizacji strażniczej leży jasność i przejrzystość struktur władzy, ich otwartość oraz czytelny podział obowiązków.

## Jak wprowadzać tę zmianę, czyli słów kilka o metodach

Możemy rozróżnić 3 podstawowe typy metod wprowadzania zmiany – społeczne, prawne i polityczne.

1. **Działania społeczne** – Może to być na przykład nagłaśnianie, edukacja obywatelska, zbieranie podpisów w miejscach publicznych, pisanie listów, petycji, rozmowy telefoniczne, chodzenie *od drzwi do drzwi*. Będzie to również organizowanie lub uczestniczenie w konsultacjach i debatach publicznych oraz przedstawianie rekomendacji czyli propozycji konkretnych zmian adresowanych do decydentów. Są również metody społeczne, które kojarzone są z bezpośrednim naciskiem, czyli z działaniami bez użycia przemocy, bazującymi na masowym uczestnictwie, obywatelskim nieposłuszeństwie, czy zakłócaniu działania instytucji/organizacji/firmy. Ich celem jest nakłonienie władz do podjęcia negocjacji.

### Działania społeczne – przykład:

- Fundacja Rodzić po Ludzku

*Celem projektu Rodzić po Ludzku było stworzenie "konsumenckiego" rankingu porodówek opartym na listach od kobiet oraz zmiana złych praktyk na położniczych oddziałach szpitalnych. Efekty zastosowania działań społecznych na różnych poziomach: Zmiany wystąpiły na poziomie instytucjonalnym, w szpitalach. Akcja zapoczątkowała przyjazny dla kobiet i dzieci kierunek zmian w położnictwie - podmiotowe traktowanie kobiet, traktowanie porodu jako wydarzenia rodzinnego, a nie medycznego, a przede wszystkim respektowanie praw pacjenta. Na poziomie konsumenckim, zmieniło i umocniło kobiety w dochodzeniu ich praw jako pacjentek - konsumentek służby zdrowia. Największa siła akcji leży jednak w tym, że nie jest to działanie zamknięte, a ciągły proces. Zaangażowanie kobiet (społeczne) spowodowało, że zmiany ciągle następują, gdyż każde następne pokolenie kobiet, bazując na dotychczasowych osiągnięciach akcji, doprowadza do nowych zmian.*

**2. Działania prawne** – czyli działania, których celem jest zmiana prawa lub istotna zmiana praktyki jego stosowania. Może to być składanie wniosków, w którym proponujemy sposób rozwiązania danej kwestii lub składanie skarg, które służą zwróceniu uwagi na konkretne błędy w działaniu urzędu. W działaniach prawnych mieści się również udział w postępowaniu administracyjnym oraz litygacja strategiczna, którą nazywamy postępowanie, zwykle przed sądem, w celu kształtowania systemu prawnego przez precedensowy charakter rozstrzygnięcia sądu.

#### **Działania prawne – przykład:**

- Helsińska Fundacja Praw Człowieka

*Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zajmuje się tylko starannie wybranymi sprawami, których prowadzenie ma doprowadzić do zmiany prawa lub praktyki w określonej dziedzinie z zakresu praw człowieka. Pracownicy Programu, podejmując się przeprowadzenia działań prawnych, przygotowali skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Bączkowski przeciw Polsce. Trybunał uznał, że władze Warszawy naruszyły Europejską Konwencję Praw Człowieka, zakazując w 2005 roku przeprowadzenia Parady Równości. Władze stolicy złamały zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do zgromadzeń i pokojowego wyrażania poglądów, a także zakaz wszelkiej dyskryminacji i prawo do skutecznego środka odwoławczego.*

**3. Działania polityczne** – oznaczają współpracę z decydentami. Wywieranie za pomocą różnych instytucji, bezpośredniego wpływu na przedstawicieli władz publicznych odpowiedzialnych za rozwiązanie problemu oraz lobbing rozumiany jako systematyczne, formalne działania zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy państwowej w interesie określonych grup społecznych.

#### **Działania polityczne – przykład:**

- Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera "Nie-Grzeczne Dzieci"

*Celem projektu było zapewnienie pełnej informacji rodzicom dzieci niepełnosprawnych o*

*przysługujących dziecku prawach i możliwościach ich egzekwowania. W wyniku monitoringu powstał raport: "Wszystko jasne. Dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych w Warszawie"*

*Efekty zastosowania metod politycznych:*

- *W Radzie Warszawy powstał zespół ds. uczniów niepełnosprawnych (przy Komisji Edukacji i Rodziny, z radnymi z Komisji Polityki Społ. oraz Komisji Zdrowia).*
- *Raport jest już "obecny" w MEN, gdzie w międzyczasie zakończył prace zespół pracujący nad zmianami w kształceniu dzieci z orzeczeniem. Przygotowywane są konkretne uwagi do opracowania MEN.*

## **Dlaczego tak trudno o zmianę?**

Działania strażnicze uważane są za trudne i niewdzięczne. Już samo przeprowadzenie monitoringu wymaga rozległej wiedzy prawnej, wiedzy o rzeczywistości monitorowanego obszaru oraz umiejętności analizy zebranych informacji. Zdiagnozowanie prawdziwych przyczyn problemów również nie jest prostą sprawą, choć umiejętnie przeprowadzony monitoring w tym pomaga.

Wprowadzenie zmiany, które z jednej strony wymaga szeroko zakrojonych działań, a z drugiej prawdziwej koronkowej roboty, jest zadaniem naprawdę trudnym. Często należy najpierw w ogóle udowodnić, że problem istnieje (w tym pomocny jest monitoring) oraz że nie ma społecznego przyzwolenia na złe działanie danej instytucji. Zmiana wymaga jednoczesnych działań w zakresie prawnym, politycznym i społecznym.

Działania prawne związane są z naturalną dla strażników drogą i oznaczają wykorzystanie przysługujących nam praw. Działania polityczne oznaczają wpływanie na decydentów, aby, albo tworzyli lepsze prawo, albo – z uwagi na to, że administracja jest z natury swojej rzeczy tworem hierarchicznym – wpływali na zmianę w zachowaniu swoich podwładnych (na przykład brak przyzwolenia dyrektora na udzielanie korepetycji własnym uczniom będzie miał wpływ na postępowanie wszystkich nauczycieli w danej szkole).

Jak podpowiada nam doświadczenie organizacji strażniczej, trudno jest przekonać decydentów do podjęcia działań naprawczych, dlatego trzeba pokazać, że strażnik nie jest sam, że nie działa samozwańczo w interesie publicznym, że problem, który pragnie rozwiązać jest realny i dotyczy szerszej grupy ludzi, która gotowa jest stać się grupą nacisku. Do osiągnięcia tego celu służą wszelkiego rodzaju działania edukacyjne, informacyjne i motywujące do działania.

Ludzkie reakcje na zmiany często pozostają nieprzewidywalne. Naturalną reakcją na wszelkie nowości jest opór. Może się on przejawiać się między innymi nie dostrzeganiem problemu (nie widzeniem potrzeby zmiany), agresją – w końcu podjęciem jawnej walki. Mahatma Gandhi bardzo trafnie opisał opór, podczas próby dokonania systemowej zmiany: Najpierw Cię ignorują. Potem śmieją się z Ciebie. Później z Tobą walczą. Później wygrywasz.

Nie jest łatwo być ignorowanym, wyśmiewanym, lecz pewność słuszności celu zawsze pomaga w przezwycięzeniu tej trudności.

## **Czy musimy pokonywać opór całego świata?**

W zależności od etapu wprowadzenia zmiany, na jakim się aktualnie znajdujemy, świadome wybranie grupy przejawiającej opór, który zamierzamy pokonać, będzie kluczowe dla powodzenia naszej sprawy. W sytuacji zmiany, z którą pracują organizacje strażnicze, zaangażowanych w nią ludzi można podzielić na trzy grupy: tych, którzy są przekonani do zmiany (np. osoby, które skorzystają na zmianie, pomysłodawcy zmiany), tych, którzy określają się przeciwko zmianie (osoby, które realnie tracą na wprowadzeniu zmiany) oraz tych, którzy nie mają zdania – pozostają obojętni (można powiedzieć, że nie zostali jeszcze przekonani przez żadną ze stron).

Powyższy podział pokazuje nam, kto może stać się naszym koalicjantem – kto nam pomoże, kto nie będzie nam przeszkadzał, kogo lepiej nie budzić, czy kto jest naszym największym wrogiem itd. Poprawne zidentyfikowanie takich osób lub grup może okazać się bardzo przydatne podczas konstruowania i wdrażania strategii zmiany.

Przykładowo: grupą, która okazała się być przeciwko zmianie, podczas wprowadzania komunikatów o najbliższym przystanku w autobusach w jednej w dolnośląskich gmin, byli wczesnoporanni pasażerowie, którym te komunikaty przeszkadzały w spaniu. Pasażerów udało się przekonać, z czasem i ta grupa przyzwyczała się do nowych warunków. Zmianę uznano za skutecznie wprowadzoną, gdy ci sami pasażerowie zaczęli sobie chwalić nowy system, który, bez otwierania oczu pozwalał kontrolować aktualną pozycję autobusu.

## **Długofalowa strategia**

Systemowa zmiana równoznaczna jest z potrzebą opracowania oraz realizowania długofalowej strategii. W przypadku zmian w prawie lub zmian w świadomości decydentów i wykonawców nie mówimy o roku, czy dwóch, ale o podjęciu systematycznej pracy przez wiele lat. Często nawet zmasowane działania mogą nie wystarczyć. Jednak przy odpowiednio zaplanowanej strategii, minimum działań wystarczy w uzyskaniu tego, do czego dążymy.

### **Co jest szczególnego w działaniu strażniczym? Co odróżnia działalność strażniczą od innego rodzaju udziału w życiu publicznym?**

Istotą zmiany powstałej w wyniku działań strażniczych będzie przede wszystkim jej jakość. Wynikać ona będzie z właściwej diagnozy realnych potrzeb beneficjentów oraz ich efektywnego włączenia w cały proces. Sukcesem będzie wprowadzenie zmiany na wielu poziomach, czyli prawnym, politycznym i społecznym oraz ciągłe upewnianie się, że raz wprowadzona spełnia swoją rolę.



Źródło: Tekst pochodzi z materiałów Funduszu dla Organizacji Pozarządowych w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.