



Fundacja Dobre Państwo



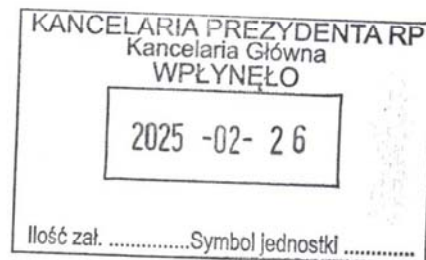
RPW/13063/2025 P
Data: 2025-02-26

Warszawa - Poznań, dnia 19 lutego 2025 r.

Fundacja Dobre Państwo

reprezentowana przez:
Witolda Solskiego
Katarzynę Kosakowską
działających na rzecz:
Kancelarii Doradczej
Solski i Partnerzy sp. z o.o.

Pan
dr Andrzej Duda
Prezydent RP
w miejscu



PETYCJA

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP i art. 2 ust. 3 Ustawy o petycjach wnosimy petycję o podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Sejmu RP projektu ustawy o zmianie ustawy:

- z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j.: Dz.U.2024.1491) polegającej na: nadaniu art. 4a następującego brzmienia:

Art. 4a.

1. Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, które:

1) wykonują zadania publiczne, lub

2) dysponują majątkiem publicznym

- udostępniają informację publiczną na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie.

2. Organizacje działające w sferze pożytku publicznego mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie rzadziej niż raz na kwartał publikują informacje o wszelkich świadczeniach pieniężnych i niepieniężnych pochodzących od osób zagranicznych.

oraz

¹ Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową prowadzony przez MSWiA



FUNDACJA DOBRE PAŃSTWO

W.S

2. z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j: Dz.U.2025.89) i to poprzez **wykreślenie z tejże ustawy art. 12 ust. 1 pkt 17.**
3. Z dnia 7 lipca 2005 r. „o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” (Dz. U. 2005 nr 169 poz. 1414 z późn. zm.) polegającej na dodanie art. 18a w brzmieniu:

„art. 18a. Podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową nie rządziej niż raz na kwartał publikują informacje o wszelkich świadczeniach pieniężnych i niepieniężnych pochodzących od osób zagranicznych.”

UZASADNIENIE

Regulacje związane z finansowaniem organizacji pozarządowych ze źródeł zagranicznych zyskują dziś coraz większe znaczenie, a jednocześnie prowokują dyskusje o granicach suwerenności państw i wolności organizowania się obywateli. Pozornie mamy tu sprzeczność między otwartością na wsparcie zagraniczne a obawą, że środki spoza kraju mogą służyć destabilizacji wewnętrznej bądź wywieraniu ukrytych wpływów na kształt polityki. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych Ameryki, Izraela, Rosji, Węgier i Gruzji, a także nieśmiałe próby dyskusji w Polsce, pokazują, jak różnorodne i niekiedy wzajemnie sprzeczne mogą być wypracowane mechanizmy kontroli takich przepływów finansowych. Ujawniają też, że podobne regulacje stanowią nie tylko „techniczne” zasady zgłaszania czy oznaczania organizacji, lecz bywają potężnym instrumentem walki politycznej, a niekiedy stygmatyzacji.

Pierwszym krajem, który wprowadził rozwiązania w tej dziedzinie, są Stany Zjednoczone. Już w 1938 r. uchwalono tam Foreign Agents Registration Act (FARA), który nakazywał rejestrowanie się podmiotom lobbującym na rzecz podmiotów zagranicznych. Choć celem pozostawała ochrona społeczeństwa amerykańskiego przed wrogą propagandą państw Osi, to współcześnie FARA stała się uniwersalnym instrumentem monitorującym tak szerokie kategorie działań, jak relacje public relations, konsulting polityczny, pozyskiwanie funduszy czy też próby wpływania na decyzje legislacyjne w imieniu rządów lub organizacji z zagranicy. W praktyce amerykańskie przepisy wymagają składania co sześć miesięcy szczegółowych raportów o wydatkach i przychodach, pozwalając departamentowi sprawiedliwości publikować je w Internecie. Nakazują też dokładne oznaczanie

wydawanych materiałów klauzulą, iż pochodzą od „zagranicznego agenta”, co wywołuje skojarzenia o wydźwięku dość pejoratywnym. W Stanach Zjednoczonych rodzi to spory interpretacyjne czy każda organizacja pośrednio jedynie powiązana z darczyńcą zagranicznym powinna się rejestrować, a wiele NGO i kancelarii lobbystycznych stara się raczej omijać najostrzejsze rygory ustawy. Mimo to FARA nadal funkcjonuje i inspiruje wiele innych państw, w tym tych, których głównym celem jest ostrzejsza kontrola, a nawet ograniczanie aktywności obywatelskiej w opozycji do władz.

Podobne regulacje przyjęto w 2012 r. w Rosji, wprowadzając pojęcie „organizacji pozarządowej pełniącej funkcje zagranicznego agenta”. W świecie debat publicznych to właśnie Rosja rozślawiła termin „zagraniczny agent”, bardzo jednoznacznie kojarzący się z antypaństwowym szpiegostwem. Tamtejsza ustawa nakłada szeroki katalog obowiązków na NGO otrzymujące wsparcie z obcych źródeł i angażujące się w aktywność polityczną, rozumianą tak obszernie, że często obejmuje również obronę praw człowieka i obywatela. Skutki praktyczne bywają daleko idące. Organizacje muszą prowadzić odrębną księgowość, składać regularne sprawozdania finansowe, umieszczać informacje o byciu „zagranicznym agentem” na każdej publikacji, a w przypadku naruszenia obowiązków grożą surowe grzywny, a nawet odpowiedzialność karna. Wielu komentatorów zwraca uwagę na wymiar polityczny tych przepisów: formalnie Rosja wzorowała się na amerykańskim FARA, ale de facto używa tego instrumentu, by ograniczyć i piętnować niezależne organizacje pozarządowe, zwłaszcza te o charakterze prodemokratycznym czy krytycznym wobec Kremla. Z punktu widzenia badacza prawo to jest zatem szczególnie jaskrawym przykładem, jak daleko regulacje przejrzystości finansowania mogą wykraczać, stając się mechanizmem kontrolowania przestrzeni obywatelskiej.

Tymczasem Izrael, który w 2011 r. przyjął ustawę o obowiązku ujawniania informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego, zdecydował się w nieco bardziej pragmatyczny sposób zredukować ryzyko ingerencji zewnętrznej w krajową scenę polityczną. Tamtejsze NGO, aby prowadzić działalność stricte polityczną za pieniądze z zagranicy, muszą informować o tym w specjalnym rejestrze i składać kwartalne raporty. Co ciekawe, regulacje wyraźnie wyłączają z definicji środków zagranicznych wsparcie pochodzące od osób fizycznych. W praktyce bywa to krytykowane jako zabieg polityczny, chroniący organizacje konserwatywne, zwykle wsparte przez prywatnych darczyńców z zagranicy, podczas gdy organizacje lewicowe nierzadko uzyskują granty od rządów bądź zagranicznych podmiotów publicznych. W 2016 r. prawo izraelskie zostało znowelizowane, przewidując dodatkowe obowiązki informacyjne wobec NGO, których ponad połowa budżetu pochodzi z obcych instytucji, ale znów wyłączono wsparcie od osób prywatnych. W

W.S.

debacie publicznej padały pomysły wprowadzenia podatku od takich dotacji czy wręcz określania przedstawicieli organizacji pozarządowych jako „agencji zagraniczni”. Rząd ostatecznie złagodził te pomysły, lecz nawet tak wąski katalog obowiązków jawnościowych wywołuje ogromne kontrowersje.

Niejednokrotnie przywołuje się też model węgierski. W 2017 r. tamtejszy parlament uchwalił ustawę o przejrzystości organizacji wspieranych z zagranicy, która w swojej pierwotnej wersji budziła liczne wątpliwości prawne i była krytykowana przez Komisję Wenecką. Ostatecznie węgierski ustawodawca zdecydował, że każda NGO, która w ciągu roku otrzymuje ponad 7,2 mln forintów (ok. 100 tys. zł) z zagranicy, ma zgłosić ten fakt do rejestru prowadzonego przez właściwy sąd, podać listę swoich darczyńców (z wyłączeniem drobnych wpłat), a także zaznaczać we własnych materiałach i na stronie internetowej, iż jest „organizacją otrzymującą wsparcie z zagranicy”. Wskutek protestów krajowych i międzynarodowych wycofano się z najostrzejszego rozwiązania, jakim miało być automatyczne wykreślanie organizacji z rejestru w razie nieprzestrzegania nowych przepisów. Mimo to wielu krytyków uznało węgierską ustawę za formę wywierania presji głównie na organizacje o liberalnym czy lewicowym profilu, często finansowane przez podmioty związane z funduszami spoza kraju. Węgierski rząd broni się, wskazując, że takie zapisy to konieczna „transparentność”: obywatel powinien wiedzieć, kto realnie sponsoruje inicjatywy polityczne lub kampanie społeczne. Przyjęta formuła wymaga więc jawności, lecz nie zakazuje samego zagranicznego finansowania, nie nakłada też automatycznego podatku na granty i darowizny. Skuteczność jest dyskusyjna, bo próg kwotowy stwarza pole do obchodzenia przepisów poprzez rozpraszanie wpłat w mniejsze części.

Nowym i niezwykle ciekawym obszarem dyskusji jest sytuacja w Gruzji, w której w marcu 2023 r. doszło do burzliwych protestów społecznych po tym, jak rządząca partia wniosła projekt ustawy o „przejrzystości wpływów zagranicznych”. Projekt miał wprowadzić obowiązek rejestrowania się organizacji pozarządowych i mediów, których 20% finansowania pochodziłoby spoza Gruzji. Określenie to niemal natychmiast wzbudziło skojarzenia z rosyjską ustawą o „zagranicznych agentach”. Liczne głosy komentatorów podkreślały, że jedynie w teorii miała to być ustawa wzorowana na amerykańskiej FARA, a w praktyce wyglądała bliżej rosyjskich praktyk dyscyplinujących organizacje krytykujące politykę rządu. Społeczeństwo Gruzji wyszło masowo na ulice, obawiając się zagrożeń dla wolności słowa i stowarzyszania się, zaś ugrupowania opozycyjne przestrzegały, iż przyjęcie ustawy jest sprzeczne z proeuropejskim kursem kraju. Władze po fali demonstracji zdecydowały się wycofać projekt, argumentując, że nie chcą polaryzować społeczności i wolą dalej dyskutować nad bardziej wyważonymi instrumentami.

W.S.

Znamienne jest, że w Gruzji już funkcjonują pewne przepisy o kontroli finansowania partii politycznych z zagranicy i istnieje organ monitorujący przepływy pieniężne w tym obszarze, ale nie było tam dotąd szczegółowej regulacji poświęconej NGO. Próba wprowadzenia jej w wersji drastycznej miała niewątpliwie duży ciężar polityczny i silne skojarzenia z praktykami, które opozycja nazywa prorosyjskimi.

Na tym tle rodzi się pytanie, czy w Polsce podejmowano już zdecydowane kroki zmierzające do podobnego uregulowania. Choć głośno dyskutowano na temat rzekomych „zagranicznych inspiracji” rozmaitych akcji społecznych, nie doczekano się dotąd żadnej ustawy na wzór węgierski czy izraelski. W minionych latach pojawiały się wprawdzie postulaty, by wprowadzić obowiązek rejestracyjny i informacyjny wobec NGO, które otrzymują pieniądze z zagranicy i uczestniczą w istotnych politycznie przedsięwzięciach, ale rozwiązania te ostatecznie nie weszły w życie. Niektóre środowiska polityczne sugerowały skopiowanie modelu FARA, przy czym dyskusja koncentrowała się na tym, czy koncepcja „agenta zagranicznego” nie byłaby w praktyce nadmiernie stygmatyzująca i używana do zwalczania niewygodnych organizacji. Z kolei próby całkowitego zakazu finansowania partii politycznych z zagranicy w Polsce już obowiązują, podobnie jak w wielu państwach Unii Europejskiej, co stanowi dość standardowe ograniczenie. Wciąż jednak brakuje ustawowego rejestru NGO, który umożliwiłby obywatelom rozpoznanie, jaka część działalności obywatelskiej jest wspierana przez podmioty spoza kraju. Idea takiego spisu, który ujawniałby źródła zagranicznych dotacji, cele, na które środki zostały przydzielone, i ewentualne zobowiązania wobec donorów i bywa uznawana za wyraz przejrzystości, ale spotyka się też z krytyką. Obawę wzbudza ryzyko selektywnego używania tych narzędzi przeciwko określonym środowiskom. Jedni chcieliby eliminować wpływy rosyjskie, inni żądają wycofania grantów państw zachodnich, a w takiej przepychance wielkie organizacje zagraniczne mogłyby i tak radzić sobie lepiej niż mniejsze i nieposiadające sztabu prawników.

Gdy przyglądamy się skuteczności istniejących rozwiązań, najbardziej rygorystyczne wydają się regulacje rosyjskie, które faktycznie ograniczyły działalność wielu NGO. Czy jest to dowód na ich skuteczność, czy raczej narzędzie politycznych represji, zależy od perspektywy oceny. W Stanach Zjednoczonych FARA jest surowa w swoim brzmieniu, ale w praktyce departament sprawiedliwości niezbyt często pozywa organizacje naruszające przepisy, chyba że chodzi o spektakularne sprawy medialne. Na Węgrzech czy w Izraelu obowiązki oznaczania się jako organizacja „wspierana z zagranicy” przyczyniły się do wzrostu społecznej świadomości, choć nie zawsze przekłada się to na ograniczenie samych przepływów finansowych. Obrońcy tych modeli twierdzą, że nieważne, czy pieniądze wpływają, byleby było to jawne, bo wtedy obywatele sami mogą zdecydować, czy ufają takiej organizacji.

W.S.

Przeciwnicy odpowiadają, że w realiach państw mniej stabilnych politycznie administracja publiczna otrzymuje potężne instrumenty kontroli i zastraszania, co dla swobody debaty publicznej bywa groźne.

Paradoksalnie więc niektóre systemy, zwłaszcza w państwach postkomunistycznych, uderzają w NGO pokładające nadzieję w wolności zrzeszania się i liczące na wsparcie z zachodnich funduszy. W Rosji obserwuje się proces przejmowania niezależnych struktur obywatelskich przez te lojalne wobec władz, co nie jest zaskoczeniem w kontekście stygmatyzującej etykiety „zagranicznego agenta”. Najnowsze zaś wstrząsy w Gruzji pokazały, że sama propozycja podobnych narzędzi potrafi wyprowadzić ludzi na ulice, wzbudzając strach przed autorytarnym kursem. Sporo zależy także od lokalnego kontekstu politycznego i kulturowego. Tam, gdzie od lat toczy się spór o realną demokratyczną władzę, każdy środek prawny wzmaga niepokój i jest odbierany jako próba ograniczenia wolności politycznych. Tam, gdzie z kolei do głosu dochodzą nacjonalistyczne i antyliberalne nurty, pomysł obarczenia NGO szeregiem obowiązków informacyjnych bywa uznawany za formę ochrony narodowych interesów.

W Polsce, państwie aspirującym do miana dojrzałej demokracji, a jednocześnie coraz bardziej podlegającym nowym wyzwaniom globalnym, kwestia zagranicznego finansowania wraca na agendę z rozmaitych stron. Bywa, że politycy zarzucają krytycznym organizacjom wspieranie się kapitałem „obcego państwa”, choć brak solidnych dowodów. Pojawiają się też apele o przeświecenie przychodów NGO broniących praw człowieka w sprawach światopoglądowych, przy jednoczesnych podejrzeniach, że organizacje konserwatywne mogą czerpać pieniądze z innych międzynarodowych sieci. Ten chaos sprzecznych wzajemnych oskarżeń wskazuje, że tworzenie przepisów typu FARA czy węgierskich zawsze niesie ryzyko instrumentalizacji w bieżących walkach politycznych. Zarazem ignorowanie problemu może oznaczać bezbronność wobec ewentualnych realnych zagranicznych ingerencji, przykładowo finansowanych przez służby nieprzyjaznych państw. Konsensus co do szczegółowego kształtu ustawy jest bardzo trudny, gdyż wzorce z różnych krajów nie dają prostej recepty i prowadzą do zarzutów o zbytnią restrykcyjność (model rosyjski), albo nie osiągają zamierzonych celów (przykłady rozdrobnionych wpłat na Węgrzech), albo zachowują luki prawne (wyłączenie osób fizycznych w Izraelu).

Dyskusja o regulacjach finansowania NGO ze środków zagranicznych nie skończy się szybko. Należy oczekiwać, że w miarę postępu technik wpływu i szerzenia idei przez Internet, temat stanie się jeszcze bardziej palący. Istnieje też rosnąca świadomość, że współczesne państwa konfrontowane są nie tylko z

W.S.

klasycznym zagrożeniem militarnym, ale też z miękkimi formami oddziaływania. Organizacje pozarządowe, fundacje, inicjatywy obywatelskie to zarazem filar zdrowej demokracji i potencjalny kanał wpływów z zewnątrz. Od USA po Gruzję, od Węgier aż do Izraela i Rosji, tworzy się mozaika regulacji, które pokazują, że prawo do „obserwowania” i kontrolowania przepływów finansowych stało się niezbędnym narzędziem w arsenale każdego rządu świadomego ryzyka infiltracji. Z drugiej strony to samo prawo bywa nadużywane, wykorzystywane do pacyfikacji wolnego społeczeństwa obywatelskiego. W tej sytuacji może warto, aby i Polska śmieiej podjęła pracę nad przejrzystymi, a przy tym niedyskryminującymi przepisami, które pogodziłyby wolność działania NGO z czytelną jawnością i ograniczeniem wpływów z zewnątrz na kształtowanie polityki krajowej. Czy taki model jest w ogóle osiągalny? I czy da się uniknąć wykorzystywania go do bieżących sporów ideologicznych? Zważywszy na problemy, jakie wybuchły na ulicach Tbilisi, na protesty w Tel Awiwie czy kontrowersje wokół podziału NGO na lepsze i gorsze w Budapeszcie i Moskwie, wypracowanie stabilnej, akceptowanej przez obywateli formy kontroli nad zagranicznym finansowaniem może się wydawać zadaniem karkołomnym. Niewykluczone, że ten temat, pozornie techniczno-prawny, w kolejnych latach stanie się jedną z osi światowych debat o naturze i przyszłości demokracji.

Projekt ustawy z dnia 2022 r. o transparentności finansowania organizacji pozarządowych, sygnowany jako projekt z 30 marca 2022 r., stanowił próbę wprowadzenia w polskim porządku prawnym obowiązku ujawniania źródeł finansowania działalności organizacji pozarządowych w sposób, który, jak ujęto w uzasadnieniu, miał „zapewnić przejrzystość finansowania organizacji pozarządowych, poprzez określenie zasad i sposobu prowadzenia rejestru wpłat i rejestru umów, ujawniania informacji o wsparciu, źródłach finansowania projektów, źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności”. Projektodawca wyraźnie odwoływał się w nim do wartości jawności i przejrzystości, deklarując wprost, że „przejrzystość finansowania powinna być jedną z naczelných reguł funkcjonowania organizacji pozarządowych (NGO)”, szczególnie że jak napisano w tekście uzasadnienia „sami przedstawiciele NGO stale podkreślają, jak ważna dla trzeciego sektora jest zasada jawności”. Wskazywano również na inspirację rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie obowiązuje ustawa FARA (Foreign Agents Registration Act) z 1938 r.

Główną osią regulacyjną projektu było zdefiniowanie, czym jest „wsparcie” i „wsparcie z zagranicy”, a także wprowadzenie progów przychodów, powyżej których nakładane miałyby być ściśle określone obowiązki informacyjne. Jak stanowił art. 2 pkt 6 projektu, „przez wsparcie rozumie się pozyskane, niezależnie od tytułu

prawnego, wszelkie korzyści pieniężne lub inne korzyści majątkowe, których wartość od jednego wspierającego w roku podatkowym jest wyższa niż 10 000 zł". Z kolei art. 2 pkt 7 uściślał, że „wsparcie z zagranicy” obejmuje wszelkie korzyści pieniężne lub inne korzyści majątkowe pochodzące bezpośrednio lub pośrednio m.in. od obcych państw czy organizacji międzynarodowych, „w których udział zagraniczny przekracza 50%”, o ile przekroczona jest wartość 10 000 zł w roku podatkowym od jednego wspierającego. Tekst projektu zawierał również zastrzeżenie, iż „za wsparcie z zagranicy nie uznaje się środków, które organizacja pozarządowa otrzymuje z budżetu Unii Europejskiej oraz środków pochodzących z organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Rzeczypospolita Polska”.

Osobny wątek dotyczył progów przychodów z działalności statutowej organizacji, determinujących zakres obowiązków. Jak wskazywano w art. 3 ust. 1, organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, których przychód z działalności statutowej przekroczył 250 000 zł, miałyby obowiązkowo „przekazywać zbiorczo w terminie 3 miesięcy od zakończenia roku podatkowego do Krajowego Rejestru Sądowego informacje o źródłach finansowania projektów”. W przypadku uzyskania wsparcia lub wsparcia z zagranicy przewidziano konieczność przekazywania dodatkowych danych o podmiotach finansujących. Projekt w art. 3 ust. 3 wskazywał także na obowiązek niezwłocznej publikacji na stronie internetowej organizacji, by jak czytamy w objaśnieniu „zapewnić społeczeństwu większą wiedzę o działalności NGO” i umożliwić „każdemu obywatelowi szybkie ustalenie, skąd pochodzą fundusze danej organizacji”.

Dla największych podmiotów, o przychodach przekraczających 1 000 000 zł, projekt ustanawiał szerszy reżim ujawniania informacji. Nakazywał podawanie do publicznej wiadomości, między innymi za pomocą środków audiowizualnych, dźwiękowych lub wizualnych, szczegółowych danych o źródłach finansowania, przy zachowaniu określonych w art. 4 ust. 3 wytycznych co do sposobu publikacji (rozmiaru tekstu, wyrazistości komunikatu, czasu trwania przekazu). Kluczową częścią projektu stał się też pomysł powołania i prowadzenia rejestru wpłat (art. 5) oraz rejestru umów (art. 6), które miałyby zostać udostępniane na stronach internetowych organizacji w formie elektronicznej i aktualizowane, zgodnie z oryginalnym zamierzeniem, „bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni”. Rejestr wpłat miałby zawierać dane takie jak „imię i nazwisko, imię ojca oraz miejsce zamieszkania osoby dokonującej wpłaty”, co, jak twierdzili niektórzy komentatorzy, mogłoby rodzić wątpliwości na gruncie ochrony prywatności lub rozporządzenia o ochronie danych osobowych.

Uzasadnienie projektu wielokrotnie podkreślało, że proponowane rozwiązania mają służyć przejrzystości i jawności życia publicznego. Pojawił się przy tym argument, iż taka transparentność potrzebna jest, aby uniknąć zjawiska „nieświadomego ukierunkowania aktywności obywatelskiej przez podmioty obce”, zwłaszcza gdy dany darczyńca reprezentuje kapitał zagraniczny. Inicjatorzy wskazywali również, że „nie można też pominąć bezpieczeństwa narodowego i zagrożeń wynikających z działalności terrorystycznej”, sugerując, że brak jawności mógłby zostać nadużyty w szerokiej gamie sytuacji, w tym w ramach sporów geopolitycznych.

Zaproponowane mechanizmy kontroli, powierzające nadzór Dyrektorowi Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, miały obejmować wezwania do przedkładania dokumentów, analizę ksiąg rachunkowych i ewentualne kontrole na miejscu. Jednocześnie projekt wprowadzał sankcje administracyjne w postaci kar pieniężnych od 3 000 do 50 000 zł oraz perspektywę wykreślenia z KRS w skrajnych przypadkach niewywiązywania się z obowiązków czy nieopłacania zasądzonej kary. Co więcej, art. 14 wskazywał, że „kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępniania lub wprowadzania danych do rejestru wpłat (...), podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Jak zapewniał projektodawca, przewidziane środki miały stanowić „funkcję prewencyjną”, która ma zachęcać do terminowego i rzetelnego przekazywania informacji finansowych.

W pierwszych komentarzach internetowych koncepcja zyskała dwugłos. Część publicystów zwracała uwagę, iż postulat jawności jest bliski samym organizacjom pozarządowym, które nierzadko dobrowolnie publikują dane na temat swoich darczyńców czy realizowanych projektów. Inni krytycy podnosili jednak, że zaproponowane przepisy – w świetle dość restrykcyjnego obowiązku ujawniania szczegółowych danych osobowych wpłacających – mogą kolidować z przepisami chroniącymi prywatność. Pojawiał się też postulat, by ewentualną transparentność wprowadzać we współpracy z samymi organizacjami, gwarantując przy tym, iż nie zostanie to narzędziem nadmiernej ingerencji w ich działalność.

W kontekście recepcji tej koncepcji w przestrzeni publicznej wskazywano, że od momentu publikacji projektu toczyły się nieformalne rozmowy pomiędzy autorami a przedstawicielami trzeciego sektora, w których organizacje pozarządowe wprost postulowały złagodzenie lub doprecyzowanie przepisów, zwłaszcza w kwestii wysokości kar i zakresu ujawniania danych o darczyńcach. Nie bez znaczenia, jak wynika z dostępnych źródeł, były też ówczesne priorytety rządu i parlamentu,

skoncentrowane głównie na działaniach antykryzysowych oraz doraźnych regulacjach prawnych w związku z trudną sytuacją międzynarodową. Według spekulacji analityków inicjatywa mogła przepaść w gąszczu innych projektów i z powodu obaw o ewentualny konflikt z organizacjami społecznymi, które często podkreślały, iż takie regulacje, w razie zbyt ostrej formy, mogą stanowić zagrożenie dla wolności zrzeszania się.

Za bezpośredni powód zarzucenia projektu uważa się również brak spójności z dotychczas funkcjonującymi zasadami, które nie nakładały aż tak szczegółowych wymogów na organizacje i nie przewidywały sankcji karnych za ewentualne naruszenia. Propozycja rodziła pytania o proporcjonalność wprowadzanych kar. Uchwaleniu ustawy mogła też nie sprzyjać opinia organizacji społecznych i ekspertów wskazujących, że choć transparentność jest dla nich priorytetem, to w tym wydaniu przepisy stałyby się nadmiernie rozbudowanym instrumentem, a finalnie mogłyby odstraszać prywatnych darczyńców i skomplikować bieżącą działalność podmiotów non-profit. W rezultacie projekt został wstrzymany i nie sfinalizowano go, a jak donoszą branżowe portale internetowe, nie zaności się, by miał zostać wskrzeszony w najbliższym czasie w takim kształcie, w jakim przedstawiono go w marcu 2022 r.

Cała inicjatywa zaprezentowana w projekcie i w jego uzasadnieniu pozostawała więc przede wszystkim zderzeniem idei wzmocnienia społecznej kontroli nad organizacjami pozarządowymi z praktycznymi wymogami wolności ich działania i swobodnej działalności obywatelskiej. Uchwałodawcy chcieli sięgnąć po techniki, które w sposób literalny i jednoznaczny nakazywałyby ujawnianie danych o źródłach finansowania, aby, jak napisano „obywatele mieli prawo wiedzieć, skąd pochodzą fundusze danej organizacji non-profit – czy np. z darowizn i drobnych składek, czy z dofinansowania zagranicznego”, a krytycy woleli, by ewentualny nowy reżim prawny został zaprojektowany w dialogu z sektorem, zachowując rozsądek i uwzględniając istniejące już mechanizmy sprawozdawcze (jak sprawozdania merytoryczne OPP czy standardy transparentności przy rozliczaniu dotacji publicznych). Ostatecznie jednak brak politycznego konsensusu, niezakończone rozmowy społeczne i priorytety legislacyjne rządzących spowodowały, iż projekt ten, przynajmniej w opisywanym kształcie, trafił na boczny tor i do dziś nie doczekał się dalszego procedowania.

Petytor nie ma pychy próżności, iż podoła wyzwaniu regulacji wpływu AI i mediów społecznościowych na procesy kształtowania poglądów opinii publicznej. Dysponujemy wyłącznie zasobami osobowymi. Brakuje nam źródeł informacji,

dostępnych organom państwa oraz środkom finansowym pozwalającym pokryć koszty osobowe i organizacyjne pracy zespołu specjalistów.

Sztuczna inteligencja i dostępność internetu są szansą, lecz także są wyzwaniem.

Potęga kanałów dystrybucji i profilowania wiedzy powinna zostać okiełznana.

Fundacja Dobre Państwo apeluje do organów Prezydenta RP, Marszałków Parlamentu i Parlamentarzystów, Premiera i członków Gabinetu. Zadbajcie o nas.

Sztuczna inteligencja staje się dziś jednym z najpotężniejszych narzędzi do kształtowania nastrojów społecznych i wywierania wpływu na decyzje wyborcze. Wielu uznaje AI za intelektualne dopełnienie ery cyfrowej, które potrafi wnikliwie przeanalizować miliardy danych i wskazać, jak dotrzeć z politycznym przekazem do precyzyjnie określonej grupy wyborców. Gdy wspomnimy o roli Cambridge Analytica w wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych czy o niedawno unieważnionej pierwszej turze wyborów prezydenckich w Rumunii, dostrzeżemy, jak wielki potencjał kryje się w algorytmach masowo przetwarzających informacje publikowane na portalach społecznościowych.

Pierwszy przykład, który wstrząsnął globalną sceną polityczną, to oczywiście afery z udziałem Cambridge Analytica. Firma ta, na pozór specjalizująca się w analizie danych, kupowała, za pośrednictwem rozmaitych aplikacji, informacje o zachowaniach milionów użytkowników Facebooka, by następnie, wbrew oficjalnym zapewnieniom o rzekomo naukowym charakterze testów, wykorzystać je w kampaniach politycznych. Nie chodziło jedynie o to, by pokazać kolejną reklamę wyborczą w internecie. Stawką było stworzenie całych profili psychologicznych, na podstawie których można było przewidywać, kto obawia się imigrantów, kto jest wyczulony na kwestie gospodarcze, a kto żywo reaguje na tematy światopoglądowe. W efekcie jeden wyborca dostawał na Facebooku sugestię, że imigracja stanowi zagrożenie dla jego stabilności finansowej, inny otrzymywał reklamę atakującą kontrkandydata za rzekome lekceważenie patriotyzmu, a jeszcze kolejny film z udziałem Ivanki Trump, która miała ocieplać wizerunek ojca. Za kulisami działały algorytmy, wybierające to, co najbardziej porusza określoną grupę docelową. Wbrew medialnej narracji o zhackowaniu Facebooka, rzecz nie polegała na złamaniu zabezpieczeń, ale na sprytnym wykorzystaniu luk w polityce dostępu do danych znajomych i na masowym przetwarzaniu informacji, które sami użytkownicy bezwiednie w sieci ujawniali.

Innym, wyjątkowo interesującym przykładem wpływu sztucznej inteligencji i sieci społecznościowych na demokrację stały się wybory prezydenckie w Rumunii. Sąd Konstytucyjny unieważnił pierwszą turę, zarzucając kandydatowi Călinowi

Georgescu prowadzenie kampanii w sposób niezgodny z prawem. Raporty służb wywiadowczych wskazały, że za wzrostem poparcia dla Georgescu stała agresywna i zaskakująco skuteczna promocja na TikToku. Kluczowe było nie tyle pojawienie się zwykłych spotów politycznych, co stworzenie sieci kilkudziesięciu tysięcy kont, które wydawały się neutralne lub tworzone spontanicznie przez sympatyków. Wspierały go również profile podszywające się pod instytucje państwowe, a influencerzy, odpłatnie publikując treści z odpowiednimi hasztagami, kształtowali odczucia młodych odbiorców w sposób trudny do zweryfikowania w czasie rzeczywistym. Początkowo wydawało się, że TikTok usunął niezgodne z regulaminem materiały, ale w praktyce wciąż były one dostępne i mogły wpływać na wyborców w krytycznych dniach przed głosowaniem. Komisja Europejska, zaniepokojona, nie tylko nakazała platformie wyjaśnienia, ale też domaga się, by w przyszłości media społecznościowe działały zgodnie z nowymi unijnymi regulacjami dotyczącymi dezinformacji i przejrzystości reklam politycznych.

Światowa opinia publiczna coraz śmielej formułuje pogląd, że mamy do czynienia ze zjawiskiem cyfrowego lobbingu politycznego, w którym rolę dawnych rozmów gabinetowych i dyskretnych kampanii przejmują inwigilujące nas algorytmy, platformy i wszechobecne systemy big data. W Stanach Zjednoczonych swoboda kształtowania debaty w internecie była przez lata znacznie większa, co wiąże się z tamtejszym rozumieniem wolności słowa i ograniczonym interwencjonizmem państwa. Jednak po głośnej aferze Cambridge Analytica i ujawnieniu metod, jakimi politycy docierali do zawężonych grup wyborców, także w USA rozpoczęła się dyskusja nad koniecznością wprowadzenia ostrzejszych regulacji. W krajach Unii Europejskiej, które od lat stawiają na restrykcyjną ochronę prywatności (RODO) i dążą do przejrzystości w polityce, debata jest jeszcze bardziej zaawansowana. Strategia Brukseli, choć z jednej strony stoi na straży praw podstawowych, z drugiej próbuje nie hamować innowacyjności europejskich firm technologicznych. Efektem jest szereg propozycji aktów prawnych, takich jak Digital Services Act (DSA), mających nakładać na platformy obowiązek weryfikacji reklam politycznych, oznaczania źródeł finansowania i szybkiego usuwania treści niezgodnych z prawem.

Nie ulega wątpliwości, że internet już dziś przekształcił się w arenę polityczną, na której każdy obywatel staje się jednocześnie odbiorcą i nadawcą treści, a każda partia polityczna potentatem w zbieraniu, analizie i przetwarzaniu danych o użytkownikach. W oczach niektórych komentatorów mamy do czynienia z niebezpiecznym uprzedmiotowieniem wyborcy, sprowadzonego do danych o jego lękach, frustracjach i marzeniach. Gdy algorytmy rozpoznają z dużą precyzją sympatie polityczne na podstawie wyrazu twarzy na zdjęciu profilowym, przeciętny człowiek, nieświadomy takich możliwości, może stać się łatwym celem

mikrotargetowanych reklam czy kampanii nastawionych na wywołanie silnych emocji.

Perspektywy na przyszłość wydają się fascynujące, ale też budzą obawy. Już teraz politycy i firmy konsultingowe dysponują technologiami, które pozwalają nie tylko przewidywać wynik wyborów przy wykorzystaniu analizy big data, ale także skutecznie przekonywać potencjalnych wyborców do zmiany poglądów. Sztuczna inteligencja może sięgnąć po taką skalę personalizacji, że dwa sąsiadujące domy będą widziały zupełnie inny obraz tej samej kampanii politycznej w sieci. Skupionym na kwestiach socjalnych zostanie przedstawiona wizja państwa wspierającego najsłabszych, innym zaś obietnice niskich podatków i ograniczenia biurokracji, jeszcze kolejnym wyłącznie przekazy emocjonalne ukierunkowane na lęk przed imigrantami czy nadmiernymi restrykcjami unijnymi.

Pojawiają się rozliczne postawy i przekonania. Entuzjaści postrzegają AI jako sposób na głębsze zrozumienie procesów społecznych, wyrwanie debaty publicznej z okowów prostych haseł i umożliwienie trafienia do grup wcześniej marginalizowanych. Krytycy zwracają uwagę na zagrożenie manipulacją na nieznaną dotąd skalę, obawiając się, że społeczeństwo zacznie głosować nie tyle według świadomie wyznawanych wartości, ile zgodnie z medialnym przekazem, który będzie najczęściej podsuwany przez algorytmy. Pojawiają się też głosy o konieczności rozwoju edukacji cyfrowej, która wzmocni kompetencje odbiorców, czyniąc ich odporniejszymi na dezinformację i próby manipulacji.

Widać wyraźnie, że różne państwa próbują dziś wypracować własny model ograniczania politycznej inżynierii społecznej w cyfrowej przestrzeni. W Stanach Zjednoczonych trwa konflikt pomiędzy zwolennikami całkowitej wolności słowa a tymi, którzy postulują kontrolę wielkich platform i nowe regulacje chroniące procesy wyborcze. W Unii Europejskiej zdaje się przeważać dążenie do spójnej polityki, która narzuci platformom jednolite standardy postępowania. W obu tych podejściach dostrzeżemy jednak podobieństwo w postulacie walki z dezinformacją i potrzebę chronienia obywateli przed nieetycznym wykorzystywaniem ich danych.

Równocześnie nie sposób zaprzeczyć, że informacje płynące z portali społecznościowych stały się prawdziwą kopalnią wiedzy o ludzkiej aksjologii. O ile dotychczas partiom politycznym pozostawały sondaże, ankiety, spotkania w terenie i wszechobecna intuicja, o tyle współcześnie można wnikliwie prześwieć preferencje, emocje, rozczarowania i marzenia milionów wyborców w czasie rzeczywistym. Siła tej wiedzy potrafi być ogromna i kształtuje zupełnie nowy krajobraz politycznego marketingu. Sztab wyborczy, który potrafi zręcznie przetworzyć te dane, zyskuje moc wpływania na kluczową dla wyniku wyborów

grupę obywateli. Ludzi, którzy nie do końca mają wyrobiony pogląd i podatni są na perswazyjną treść trafiającą na ekrany ich smartfonów.

Zagrożenie czy szansa. Oto jest pytanie, które wciąż rozbrzmiewa w licznych analizach i polemikach. Nikt rozsądny nie neguje już potęgi sztucznej inteligencji i sieci społecznościowych w polityce. Jeśli jednak państwa nie wypracują spójnego, transparentnego prawa chroniącego wyborców przed bezwzględą inżynierią społeczną, może się okazać, że kolejne demokratyczne elekcje będą przypominały raczej sprawnie wyreżyserowany spektakl niż wolny wybór obywateli. Internet, jako narzędzie z natury wolnościowe i otwarte, równocześnie staje się polem walki na algorytmy, dane i manipulacje psychologiczne. Politycy wiedzeni pokusą szybkiego zwycięstwa często nie wahają się przed sięgnięciem po najnowsze zdobycze technologii, z pełną świadomością, że potrafią one obrócić w pył dawne reguły demokratycznej gry.

Uprzejmie informujemy, że Katarzyna Kosakowska oraz Witold Solski w imieniu Kancelarii Doradczej Solski i Partnerzy sp. z o.o.

wykonują zawodową działalność lobbingową. Działamy w przestrzeni ochrony praw człowieka, troszczymy się o wolność i własność, bronimy godności ludzkiej.

Niniejszą petycję składamy na rzecz Fundacji Dobre Państwo, reprezentując Fundację jako podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa.

Wskazujemy przy tym, że petycje są – dzięki powszechnej dostępności – jedyną realną gwarancją bezpośredniego udziału społeczeństwa w procesie ustawodawczym. Ich umiejscowienie w systemie prawnym w sposób jednoznaczny odróżnia je od skarg czy wniosków, co wskazuje, że petycje to instrument służący przede wszystkim ochronie dobra wspólnego i życia zbiorowego. Tak też powinny być traktowane przez organy je rozpatrujące.

Prezydent RP i każda komisja parlamentarna mają niezwykle ważną z tej perspektywy prerogatywę – inicjatywę legislacyjną. Załatwienie przez organ władzy sprawy w rozumieniu ustawy o petycjach może więc polegać na podjęciu działań prawotwórczych. O te właśnie postulujemy, wskazując, że zmiana prawa, której się domagamy, jest istotna zwłaszcza w kontekście dobra wspólnego.

Ustawa o petycjach, ustawa o lobbingu oraz inne przepisy regulują zasady udziału organizacji społecznych, również tych reprezentowanych przez lobbystów, w procesie stanowienia prawa. Odwołując się do tych przepisów prosimy o

wskazanie terminu posiedzenia Komisji, na którym nasza petycja będzie rozpatrywana oraz o informację o sposobie załatwienia naszej sprawy.

OŚWIADCZENIE

Wyrażamy zgodę na publikację petycji z podaniem nazwy oraz wszystkich danych kontaktowych i identyfikacyjnych podmiotu składającego Petycję oraz naszych imion i nazwisk jako osób podmiot ten reprezentujących.

z wyrazami szacunku,

Witold Solski

Katarzyna Kosakowska