



BIULETYN

Nr 80 (1056), 2 sierpnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Czy wspieranie sektora pozarządowego jest w Egipcie możliwe?

Kinga Brudzińska

Wbrew oczekiwaniom egipskiego społeczeństwa obywatelskiego i społeczności międzynarodowej tzw. arabska wiosna nie przyniosła większej swobody funkcjonowania sektora pozarządowego. Wręcz przeciwnie, podjęto próby sprawowania nad nim ściślejszej kontroli, co może się wkrótce powtórzyć mimo odsunięcia od władzy Bractwa Muzułmańskiego. Unia Europejska, w tym Polska, powinna udzielić władzom egipskim konkretnego, merytorycznego i niepolitycznego wsparcia w utworzeniu przejrzystej ustawy o działalności organizacji pozarządowych i w przeprowadzeniu kampanii informacyjnej na ten temat.

Pomimo zapowiedzi transformacji ustrojowej w Egipcie, która miała się dokonać po obaleniu prezydenta Hosniego Mubaraka, w czasach administracji Muhammada Mursiego nie nastąpiła liberalizacja sektora pozarządowego. Zmiany polityczne z 2011 r. przyniosły wręcz odwrotny skutek. Obowiązująca ustawa nr 84 z 2002 r. jest pełna luk prawnych oraz dwuznacznego słownictwa, co pozwala rządowi na kontrolę organizacji pozarządowych oraz stosowanie podwójnych standardów m.in. w zakresie ich finansowania zewnętrznego. Od obalenia Mubaraka próbowano jeszcze bardziej zaostrzyć restrykcyjne ramy prawne, na podstawie których dotychczas funkcjonowały organizacje pozarządowe. Podjęto te próby, ponieważ siły polityczne zaczęły we wzajemnych oskarżeniach posługiwać się kwestią finansowania organizacji pozarządowych z zagranicy jako argumentem potwierdzającym zewnętrzną ingerencję w sprawy egipskie. W Egipcie nierządka jest nawet opinia, że stanowi ono część długoterminowej strategii USA walki z islamem, choć negatywnie nastawieni do finansowania z zagranicy są zarówno niektórzy sekularyści, jak i islamiści.

Najwięcej kontrowersji w Egipcie nadal wzbudza finansowanie ze strony Stanów Zjednoczonych. Należy pamiętać, że wsparcie demokracji to średnio rocznie jedynie 3% pomocy zagranicznej udzielanej Egiptowi, pozostałe środki to pomoc wojskowa i gospodarcza. W artykule opublikowanym przez Al-Dżazirę w lipcu br. wprost sformułowano oskarżenie, że to właśnie finansowanie wysoko postawionych przedstawicieli opozycji w czasach rządów prezydenta Muhammada Mursiego doprowadziło do jego obalenia. Stwierdza też, że wspieranie demokracji przez USA jest częścią szerszej strategii administracji Baracka Obamy, dążącej do tego, by zapobiec osłabieniu regionalnej pozycji popierających USA sekularystów. Al-Dżazira uważana jest jednak za medium nieobiektywne, ponieważ wspiera Bractwo Muzułmańskie jako kanał informacyjny Kataru. Z bardziej miarodajnego sondażu przeprowadzonego przez egipski think tank Arab Forum for Alternatives w grudniu 2012 r. wynika, że 20% pracowników organizacji pozarządowych popiera finansowanie pochodzące z USA (dla porównania 80% jest za wsparciem z UE i Japonii). Niekorzystna opinia o pomocy zagranicznej z USA panuje nie tylko wśród władz egipskich, ale także w społeczeństwie – wg badań opinii publicznej, przeprowadzonych w 2013 r. przez Pew Research Center's Global Attitudes Project, 81% Egipcjan ma negatywne zdanie na temat USA w ogóle. To prawie tyle samo, co w czasach rządów prezydenta Mubaraka (w 2010 r. – 82%).

W pierwszej połowie czerwca br. szczególnie kontrowersyjne okazały się trzy wydarzenia. Pierwszym z nich był wyrok o skazaniu na rok do pięciu lat więzienia 43 pracowników organizacji pozarządowych (m.in. 16 Egipcjan i 19 Amerykanów) za nielegalną działalność na terenie Egiptu. Chodzi szczególnie o prowadzenie badań oraz warsztatów dla partii politycznych i mediów. Drugie wydarzenie to uprawnienie nakazu o ostatecznym

zamknięciu biur pięciu organizacji zagranicznych (np. amerykańskiej Freedom House i niemieckiej fundacji im. Konrada Adenauera), do których w grudniu 2011 r. wkroczyła policja z polecenia Najwyższej Rady Sił Zbrojnych (m.in. skonfiskowano sprzęt komputerowy i przesłuchano pracowników). Trzecim ważnym zdarzeniem było zaproponowanie w maju br. projektu ustawy o działalności organizacji pozarządowych. Formalnie celem nowej ustawy była zmiana restrykcyjnych ram prawnych z 2002 r. W rzeczywistości projekt jeszcze bardziej ograniczał prawo do swobodnego stowarzyszania się i ułatwiał państwu kontrolę nad sektorem pozarządowym. Największe kontrowersje wywoływał zapis o utworzeniu ośmioosobowego komitetu koordynującego (po czterech przedstawicieli resortów i „zainteresowanych” podmiotów, co może wskazywać np. na służby bezpieczeństwa), który miałby szeroki zakres uprawnień (np. wydawanie pozwoleń na otwieranie biur czy decydowanie o legalności otrzymywania zagranicznego finansowania). Co najbardziej problematyczne, Komitet mógłby wysunąć bez podania konkretnej przyczyny sprzeciw wobec otrzymywania zagranicznego finansowania.

Kontrowersje wokół zagranicznego wsparcia. Egipt nie jest jedynym państwem, które stara się ograniczać zewnętrzne wsparcie organizacji pozarządowych. Według Rady Praw Człowieka ONZ próby ograniczenia działalności sektora pozarządowego pojawiały się w Indiach, Etiopii, Rosji i Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Debata na ten temat trwa także w Izraelu. Podobnie jak w Egipcie, rządy wspomnianych państw traktują zagraniczne finansowanie jako ingerencję w wewnętrzne sprawy kraju. Egipcjanie obawiają się, że wiąże się z nim m.in. interwencja dawców w realizację projektów i pracę organizacji pozarządowych, uzyskanie statusu „agenta lokalnego”, realizującego interesy zagranicznego grantodawcy, lub ponoszenie odpowiedzialności karnej (luki prawne powodują, że łatwo można zostać oskarżonym o prowadzenie „nielegalnej” działalności). Innym problemem jest realizowanie odmiennych od zakładanych w umowie grantowej celów przez lokalne organizacje, co powoduje, że wiarygodność i wizerunek grantodawcy zostają nadszarpnięte. Trudności z osiągnięciem zakładanych celów w Egipcie są odzwierciedlane w najnowszych amerykańskich i europejskich opracowaniach. W raporcie Biura Inspektora Generalnego amerykańskiej Agencji Współpracy Rozwojowej z października 2012 r. czytamy, że 12 z 24 organizacji pozarządowych, na których projekty w kwietniu 2011 r. przekazano 28,5 mln dol., do marca 2012 r. nie zrealizowało zakładanych celów, a 11 nie otrzymało zezwolenia Ministerstwa Polityki Społecznej na przyjęcie środków. Opublikowane 18 czerwca br. sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wskazuje natomiast, że wsparcie UE dla promowania dobrych rządów w Egipcie było „oparte na dobrych intencjach, lecz nieskuteczne”.

Wnioski i rekomendacje. Powyższe uwarunkowania powodują, że działania państw trzecich w kwestii sektora pozarządowego w Egipcie stają się tematem drażliwym i mogą zostać użyte w wewnętrznej walce politycznej. Negatywna opinia społeczna o finansowaniu organizacji pozarządowych z zagranicy może spowolnić prace nowych władz nad stosownymi ramami prawnymi. Mimo niedemokratycznego usunięcia od władzy demokratycznie wybranego prezydenta w Egipcie, Unia Europejska, w tym Polska, nadal powinna wspierać egipskie przemiany ustrojowe. Trzeba, by Polska na forum UE wspomagała wysoką przedstawiciel UE Catherine Ashton w jej nawoływaniu do tworzenia przejrzystych regulacji o działalności organizacji pozarządowych. Unia powinna wystąpić z inicjatywą konkretnej, niepolitycznej pomocy w przygotowaniu nowej ustawy (np. zaproponować rozpoczęcie regularnych dyskusji na ten temat między rządem egipskim a specjalnym przedstawicielem UE oraz komisarzem Rady Europy ds. praw człowieka). Także Polska, jako kraj z doświadczeniem transformacyjnym, mogłaby podzielić się z Egiptem praktyczną wiedzą w zakresie tworzenia podobnych ram prawnych. Ponadto powinna podtrzymywać ideę zorganizowania spotkania z Egiptem w ramach dialogu UE na temat praw człowieka (co nie udało się w 2012 r.).

W związku z tym, że pomoc zagraniczna UE nie spotyka się z tak dużą krytyką jak wsparcie amerykańskie, należy, mimo obiekcji rządu egipskiego, wciąż udzielać wsparcia społeczeństwu obywatelskiemu, ale w większym stopniu dostosować je do realiów lokalnych. Po pierwsze, trzeba unikać finansowania projektów o charakterze politycznym czy dotyczącym partii politycznych. Po drugie, to nie rządy, ale organizacje pozarządowe mogłyby przekazywać większość środków ich odpowiednikom w Egipcie (via Fundacja Solidarności Międzynarodowej). Po trzecie, pożądane byłoby również finansowe wsparcie organizacyjnego rozwoju organizacji pozarządowych, a nie konkretnych projektów, gdyż to budzi obawy przed ingerencją w sprawy wewnętrzne. W okresie przygotowywania procedury uruchomienia pierwszych grantów w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji Polska powinna zadbać, by Fundusz wypracował odpowiednie procedury i metodologię udzielania finansowania i ochrony beneficjentów pochodzących z krajów przechodzących przemiany (ale też swoich pracowników), a szczególnie takich jak Egipt, negatywnie nastawionych do pomocy zagranicznej.