



PROMOWANIE DEMOKRACJI I OBSERWACJA WYBORÓW

Priorytetem Unii Europejskiej jest wspieranie demokracji na całym świecie. Demokracja jest nadal jedynym systemem sprawowania rządów, w którym obywatele mogą w pełni korzystać z przysługujących im praw człowieka, a także stanowi decydujący czynnik rozwoju i długoterminowej stabilności. Parlament Europejski, jako jedyna bezpośrednio wybierana instytucja UE, w szczególności sposób angażuje się na rzecz demokracji.

PODSTAWA PRAWNA

- Art. 2 i 21 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);
- Art. 205 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

RAMY I INSTRUMENTY POLITYCZNE

Praktykowane w UE podejście do demokracji stanowi uzupełnienie jej działań w dziedzinie praw człowieka (zob. nota faktograficzna [5.4.1](#)). Opiera się na Powszechnej deklaracji praw człowieka i innych międzynarodowych i regionalnych standardach dotyczących praw człowieka, demokratycznych instytucji i wyborów. Od 2015 r. UE opiera wsparcie dla demokracji na Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, zwłaszcza jej celu nr 16 dotyczącym odpowiedzialnych instytucji oraz inkluzywnego i partycypacyjnego procesu decyzyjnego, a także celu nr 10 dotyczącym zmniejszania nierówności.

17 listopada 2009 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie wspierania demokracji w stosunkach zewnętrznych UE, w których przedstawiono zarys nowej strategii wspierania demokracji uwzględniającej specyfikę każdego kraju, większą spójność i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron. W programie działań Komisji na rzecz zmian z 2011 r. podkreślono następnie znaczenie wspierania praw człowieka, demokracji i dobrych rządów w prowadzonej przez UE polityce rozwoju. Po zrywie w krajach arabskich w 2011 r. UE zmodernizowała europejską politykę sąsiedztwa i przyjęła zasadę „więcej za więcej”, zgodnie z którą wsparcie jest uzależnione od przemian demokratycznych i od tzw. głębokiej demokracji. Krajom gotowym do przeprowadzenia reform politycznych zaoferowano zachęty, w tym ściślejszą integrację gospodarczą, większe wsparcie finansowe, zwiększoną mobilność obywateli i dostęp do rynku wewnętrznego UE.

UE potwierdziła chęć intensyfikacji wysiłków na rzecz promowania demokracji w ramach strategicznych i planie działania UE dotyczących praw człowieka



i demokracji, przyjętych przez Radę do Spraw Zagranicznych w 2012 r. Plan działania przewidywał bardziej systematyczne podejmowanie działań w następstwie sprawozdań unijnych misji [obserwacji wyborów](#), aby wspierać pełny cykl wyborczy. Nowy plan działania na lata 2015-2019, przyjęty w lipcu 2015 r., zakłada uwzględnianie wsparcia na rzecz demokracji przy realizacji szeregu celów. Obecnie trwają prace nad planem działania na lata 2020-2024.

W konkluzjach z 2012 r. pt. „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju – współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych” Rada podkreśliła rolę społeczeństwa obywatelskiego. W konkluzjach z 19 czerwca 2017 r. w sprawie współpracy UE ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych potwierdzono zaangażowanie UE na rzecz silnego i odpornego społeczeństwa obywatelskiego jako kluczowego dla dobrych rządów i praworządności w każdej demokracji.

Szereg elementów polityki UE rozwijanych z biegiem czasu uwzględnia zarówno prawa człowieka, jak i zasady demokracji. Należą do nich krajowe strategie dotyczące praw człowieka i demokracji, w których określa się priorytety działań i celów do realizacji przez UE w krajach partnerskich; klauzule dotyczące praw człowieka i demokracji w umowach międzynarodowych, które umożliwiają UE zawieszenie handlu lub współpracy, jeżeli dany kraj dopuści się poważnego naruszenia praw człowieka i zasad demokracji oraz Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) – strategiczny instrument finansowania (zob. poniżej).

Obserwacja wyborów służy wspieraniu rozwoju demokracji w państwach trzecich, propagowaniu praw człowieka i praworządności oraz budowaniu pokoju i zapobieganiu konfliktom. Unijne długoterminowe misje obserwacji wyborów oceniają przebieg całego procesu wyborczego. Długoterminowi obserwatorzy rozpoczynają zazwyczaj pracę dwa miesiące przed wyborami i obserwują cały proces wyborczy, łącznie z ogłoszeniem oficjalnych wyników i procedurą odwoławczą. Krótkoterminowi obserwatorzy monitorują dzień wyborów i podliczanie głosów. Głównym obserwatorem jest zawsze poseł do PE. Po zakończeniu misji w sprawozdaniu końcowym publikowane są wnioski i zalecenia, które zawierają wskazówki dotyczące reformy ordynacji wyborczej i ewentualnej przyszłej pomocy UE. Oprócz obserwacji wyborów UE może zapewnić krajom partnerskim pomoc techniczną i merytoryczną w trakcie wyborów, poprawić ich warunki, zwiększyć potencjał podmiotów państwowych i niepaństwowych oraz wspierać niezbędne reformy, z uwzględnieniem pełnego cyklu wyborczego.

W październiku 2019 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie demokracji, w których ponownie potwierdzono zasady zawarte w konkluzjach z 2009 r., a jednocześnie wskazuje na nowe wyzwania, którym UE musi pilnie stawić czoła w działaniach zewnętrznych w sposób kompleksowy. Należą do nich podważanie procesów i instytucji demokratycznych; niski poziom zaufania do instytucji i polityków; kurcząca się przestrzeń demokratyczna dla społeczeństwa obywatelskiego; wzrost naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności oraz manipulacja z użyciem technologii internetowych.



INSTRUMENTY FINANSOWE

Wspieranie praw człowieka, reform demokratycznych oraz udziału w polityce i reprezentacji to główne zadania realizowane przy pomocy Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka. Instrument ten został opracowany przede wszystkim z myślą o osiągnięciu tych celów i finansowane są z niego projekty, programy oraz unijne misje obserwacji wyborów, a także przyznaje się z niego dotacje organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, organizacjom pozarządowym i obrońcom praw człowieka.

Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) umożliwia udzielanie wsparcia finansowego na promowanie praworządności, dialogu politycznego i reform, demokratyzacji, pluralizmu mediów i obserwacji wyborów. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w południowych i wschodnich krajach sąsiadujących z UE są także upoważnione do korzystania z finansowania z Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego Krajów Sąsiedztwa na projekty, sieci, szkolenia i wymianę najlepszych praktyk.

Wsparcie finansowe płynie również za pośrednictwem Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Choć jego najważniejszym celem jest eliminacja ubóstwa, przy jego pomocy dąży się również do konsolidacji i wspierania demokracji w krajach rozwijających się.

Instrument na rzecz Przyniesienia się do Stabilności i Pokoju może być wykorzystywany w pewnych okolicznościach do wspierania demokratycznych instytucji i społeczeństwa obywatelskiego.

Z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) – który działa poza budżetem UE, lecz którym zarządza Komisja – finansowana jest współpraca z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Podobnie jak w Instrumencie Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju położono w nim nacisk na eliminację ubóstwa, fundusz ten przyczynia także się do konsolidacji i wspierania demokracji, praworządności i dobrych rządów.

W 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący instrumentów finansowania zewnętrznego na lata 2021-2027, który łączyłby Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, ENI, Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Instrument na rzecz Przyniesienia się do Stabilności i Pokoju oraz Europejski Fundusz Rozwoju w jednym rozporządzeniu. Parlament [przyjął](#) w pierwszym czytaniu stanowisko w sprawie wniosku 27 marca 2019 r., wzmacniając odniesienia do wspierania demokracji jako celu pomocy zewnętrznej UE i domagając się zwiększenia puli środków finansowych na program tematyczny dotyczący praw człowieka i demokracji. [Trwają](#) negocjacje między instytucjami.

W 2012 r. utworzono Europejski Fundusz na rzecz Demokracji. Celem tego funduszu działającego w sposób autonomiczny jako podmiot prawa prywatnego jest wspieranie podmiotów politycznych i społeczeństwa obywatelskiego dążących do zapoczątkowania przemian demokratycznych przez zaoferowanie im dopasowanego do ich potrzeb wsparcia finansowego w szybki, elastyczny i niezbiurokratyzowany sposób. Jest on skierowany głównie do wschodnich i południowych krajów sąsiadujących z UE. Jego rada zarządzająca składa się z przedstawicieli państw



członkowskich UE oraz instytucji unijnych, w tym dziewięciu posłów do Parlamentu Europejskiego, jak również innych ekspertów.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski jako jedyna instytucja UE wybierana bezpośrednio przez obywateli aktywnie angażuje się w promowanie trwałych systemów demokratycznych na świecie i podkreśla to zaangażowanie w szeregu rezolucji. Co roku Parlament przyjmuje rezolucję w sprawie praw człowieka i demokracji na świecie oraz polityki UE w tym zakresie, w której analizuje główne wyzwania i osiągnięcia UE we wspieraniu demokracji oraz formułuje zalecenia na przyszłość.

Parlament przygotował również szereg narzędzi umożliwiających bezpośrednio angażowanie się w [globalne wsparcie demokracji](#). Parlament stale uczestniczy w obserwacji wyborów, pracach na rzecz pogłębienia legitymacji krajowych procesów wyborczych i zdobywania większego zaufania społeczeństwa do procesu wyborczego i ochrony praw człowieka. Każdego roku Parlament wysyła kilka delegacji do obserwacji wyborów lub referendów w państwach trzecich. Parlament może zdecydować o wysłaniu delegacji posłów do PE, pod warunkiem że wybory odbywają się na szczeblu krajowym, organy krajowe zwróciły się o to do UE lub Parlamentu Europejskiego i prowadzona jest w tym kraju długoterminowa misja. Delegacje Parlamentu są zawsze zintegrowane z unijnymi misjami obserwacji wyborów lub długoterminowymi misjami Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Z Parlamentem Europejskim konsultowany jest plan i harmonogram unijnych misji obserwacji wyborów oraz działań podejmowanych w ich następstwie.

Kompleksowe podejście do kwestii wspierania demokracji stanowi dla Parlamentu wskazówkę w obserwacji wyborów, którą Parlament łączy z działaniami uzupełniającymi przed wyborami, analizą sytuacji po wyborach, działaniami w zakresie praw człowieka i inicjatywami na rzecz wspierania pracy parlamentarnej. Szczególny nacisk kładzie się na kraje objęte procesem rozszerzenia w Europie Południowo-Wschodniej i objęte polityką sąsiedztwa. Parlament Europejski wspiera parlamenty poza UE w zwiększaniu potencjału instytucjonalnego za pomocą konferencji i seminariów, wspólnych programów szkoleń i wizyt studyjnych dla deputowanych i urzędników, a także stypendiów dla personelu parlamentów państw trzecich. Wspiera parlamenty partnerskie w uwzględnianiu praw człowieka w prawodawstwie i w nawiązywaniu kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim. Parlament pomaga inicjatorom zmian demokratycznych w poszerzaniu ich kompetencji, w tym obrońcom praw człowieka, oraz wspiera wolność mediów i niezależne dziennikarstwo. W tę działalność włącza się przyznawaną przez Parlament [Nagrodę im. Sacharowa za wolność myśli](#) oraz laureatów nagrody. Program Simone Veil ma na celu wspieranie polityczek i parlamentarzystek. Parlament udziela również wsparcia i przekazuje wiedzę specjalistyczną w dziedzinie mediacji i dialogu, prowadząc ukierunkowane działania z parlamentami partnerskimi oraz organizując wydarzenia międzynarodowe koncentrujące się na mediacji i zapobieganiu konfliktom. [Program dla młodych liderów politycznych](#) jest jedną ze sztandarowych inicjatyw na rzecz dialogu i zrozumienia wśród przyszłych przywódców spoza UE, która ma przyczynić się do budowania



zaufania i pokoju. W [rezolucji](#) Parlamentu Europejskiego w sprawie budowania zdolności UE do zapobiegania konfliktom i mediacji, przyjętej w marcu 2019 r., uznano znaczenie procesów mediacji i dialogu oraz rolę w nich Parlamentu.

Zespół ds. Wspierania Demokracji i Koordynacji Wyborów określa polityczny kierunek różnorodnych działań Parlamentu. Zespół ten składa się z 16 posłów, a współprzewodniczą mu przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Rozwoju. Zespół podejmuje decyzje w sprawie misji obserwacji wyborów Parlamentu Europejskiego i przyjmuje [roczny program prac](#) dotyczący pozostałych działań. W 2020 r. wytypowano ponownie sześć krajów/regionów, w których prowadzone są wspierające demokrację działania: Ukrainę, Gruzję, Mołdawię, Tunezję, Bałkany Zachodnie (jako region priorytetowy) oraz Parlament Panafrkański (jako priorytetowy parlament regionalny).

Marika Lerch
09/2020

