PROMOWANIE DEMOKRACJI I OBSERWACJA WYBORÓW

Nota tematyczna wyjaśnia, w jaki sposób Parlament Europejski wspiera działania UE na rzecz demokracji na całym świecie, w tym poprzez obserwację wyborów, budowanie zdolności parlamentarnych, mediację, dialog, wsparcie dla obrońców praw człowieka i współpracę z parlamentami partnerskimi. Przedstawia również ramy polityki UE, instrumenty finansowe i narzędzia działań zewnętrznych, które ułatwiają wspieranie demokracji. Na końcu opisano rolę Parlamentu Europejskiego w tej dziedzinie.

PODSTAWA PRAWNA

— Traktat o Unii Europejskiej (TUE): art. 2 stanowi, że UE opiera się na podstawowych wartościach, w tym poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości i praworządności, jak również poszanowaniu praw człowieka, a art. 21 stanowi, że działalność UE na arenie międzynarodowej opiera się na tych wartościach;

— art. 205 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że działalność Unii na arenie międzynarodowej musi kierować się zasadami i celami zgodnymi z postanowieniami ogólnymi określonymi w rozdziale 1 tytułu V TUE.

RAMY I INSTRUMENTY POLITYCZNE

Praktykowane w UE podejście do demokracji stanowi uzupełnienie jej działań w dziedzinie praw człowieka (zob. 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. wsparcie UE dla demokracji bazuje 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 uwzględniającej specyfikę każdego kraju, większą spójność i zaangażowanie wszystkich interesariuszy. 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. W 2012 r. UE uzgodniła strategiczne ramy dotyczące praw człowieka i demokracji, na podstawie których przyjęła trzy plany działania. 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 na reformy polityczne zaoferowano zachęty, w tym ściślejszą integrację

gospodarczą, większe wsparcie finansowe, ułatwioną mobilność obywateli i dostęp do rynku wewnętrznego UE.

W październiku 2019 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie demokracji, w których ponownie potwierdzono zasady z konkluzji z 2009 r., a jednocześnie wskazano nowe wyzwania, którym UE musi pilnie stawić czoła w działaniach zewnętrznych w sposób kompleksowy, takie jak:

— 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;

— manipulacje z wykorzystaniem internetu.

Zaangażowanie UE w promowanie demokracji zostało potwierdzone w trzecim planie działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji przyjętym przez Radę w listopadzie 2020 r. Plan, w którym zdefiniowano priorytety na lata 2020–2024, zawiera inicjatywy wspierania demokracji w pięciu polach działania, z których jedno zatytułowano „Tworzenie odpornych, integracyjnych i demokratycznych społeczeństw". Następnie Rada postanowiła przedłużyć plan działania do 2027 r., aby dostosować jego czas trwania do wieloletnich ram finansowych.

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 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, a także 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 Kolejnym elementem jest specjalny instrument finansowania wspierający podmioty społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie demokracji i praw człowieka (zob. poniżej).

Obserwacja wyborów służy wspieraniu rozwoju demokracji w państwach spoza UE, propagowaniu praw człowieka i praworządności oraz budowaniu pokoju i zapobieganiu konfliktom. Unijne długoterminowe misje obserwacji wyborów oceniają przebieg całego procesu wyborczego. Przed wysłaniem unijnej misji obserwacji wyborów państwo przyjmujące musi wystosować zaproszenie. Długoterminowi obserwatorzy rozpoczynają pracę zazwyczaj 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 lub posłanka do PE. Po zakończeniu

misji w sprawozdaniu końcowym publikowane są wnioski i zalecenia, które zawierają wskazówki dotyczące reformy ordynacji wyborczej i identyfikacji ewentualnej przyszłej pomocy ze strony UE. Oprócz obserwacji wyborów UE może zaoferować krajom partnerskim pomoc techniczną i merytoryczną w ich trakcie, umożliwić poprawę ich organizacji, zwiększyć potencjał podmiotów państwowych i niepaństwowych oraz wspierać niezbędne reformy, z uwzględnieniem pełnego cyklu wyborczego.

W grudniu 2021 r. UE i jej państwa członkowskie powołały do życia inicjatywę Drużyna Europy na rzecz demokracji (TED). Aby zmaksymalizować wsparcie na rzecz demokratyzacji na całym świecie, TED składa się z trzech filarów: badanie strategii wsparcia demokracji i najlepszych praktyk; sieć TED (na poziomie globalnym); oraz dostarczanie wiedzy fachowej na temat wspierania demokracji na szczeblu krajowym.

UE i jej państwa członkowskie angażują się również na forach wielostronnych, takich jak ONZ, Rada Europy lub Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), aby promować i chronić demokrację.

INSTRUMENTY FINANSOWE

Głównymi instrumentami finansowymi UE służącymi wspieraniu demokracji za granicą są Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) – „Globalny wymiar Europy" oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) 2021–2027. IPA III wspiera kraje kandydujące do UE i potencjalne kraje kandydujące w spełnianiu odpowiednich kryteriów członkostwa. ISWMR – „Globalny wymiar Europy" finansuje programy geograficzne w krajach spoza UE nieobjętych IPA III, a także programy tematyczne o zasięgu globalnym. Jego ogólne cele obejmują konsolidację, wspieranie i promowanie demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka. Program tematyczny dotyczący praw człowieka i demokracji koncentruje się na organizacjach społeczeństwa obywatelskiego i obrońcach demokracji i praw człowieka. Dysponuje początkowym budżetem około 1,5 mld EUR i działa niezależnie od rządów krajów partnerskich. Z programu finansowane są również unijne misje obserwacji wyborów i działania uzupełniające w zakresie wyborów, a także współpraca z kluczowymi partnerami międzynarodowymi w dziedzinie demokracji i praw człowieka.

W 2013 r. utworzono Europejski Fundusz na rzecz Demokracji. Celem tego działającego w sposób autonomiczny (jako podmiot prawa prywatnego) funduszu jest wspieranie podmiotów politycznych i społeczeństwa obywatelskiego w dążeniu do rozpoczęcia 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 rezolucjach. 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. 9 listopada 2023 r. Parlament przyjął zalecenie w sprawie wzmocnienia prawa do uczestnictwa: legitymacja i odporność procesów wyborczych w nieliberalnych systemach politycznych i reżimach autorytarnych.

Parlament przygotował również szereg narzędzi umożliwiających bezpośrednie angażowanie się w globalne wsparcie demokracji. Stale uczestniczy w obserwacji wyborów, pracach na rzecz pogłębienia legitymacji krajowych procesów wyborczych i zaufania społeczeństwa do procesu wyborczego i ochrony praw człowieka. Każdego roku Parlament wysyła kilka delegacji do obserwacji wyborów lub referendów w państwach spoza UE. 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.

Parlament, stosując wszechstronne podejście do kwestii wspierania demokracji, łączy obserwację wyborów z działaniami uzupełniającymi przed wyborami, analizą sytuacji po wyborach, działaniami na rzecz praw człowieka i inicjatywami na rzecz wspierania pracy parlamentarnej. Szczególny nacisk kładzie się na kraje objęte procesem rozszerzenia i europejską 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 spoza UE. 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. Przykładem tego typu działalności jest też przyznawana przez Parlament Nagroda im. Sacharowa za wolność myśli oraz angażowanie sieci laureatów nagrody.

Program na rzecz wzmocnienia pozycji kobiet jest skierowany do prawodawczyń i oferuje wsparcie w sferze zarówno zawodowej, jak i osobistej. Jego głównymi beneficjentkami są kobiety z krajów i regionów, które parlamentarny Zespół ds. Wspierania Demokracji i Koordynacji Wyborów uznał za priorytetowe. Parlament udziela również wsparcia i przekazuje wiedzę specjalistyczną w dziedzinie mediacji i dialogu, prowadzi ukierunkowane działania z parlamentami partnerskimi oraz organizuje wydarzenia międzynarodowe koncentrujące się na mediacji i zapobieganiu konfliktom. Dialog im. Jeana Monneta na rzecz pokoju i demokracji jest narzędziem mediacyjnym opracowanym przez Parlament, aby zbliżyć przywódców politycznych i ułatwić komunikację między partiami oraz budować konsensus. Program dla młodych liderów politycznych jest jedną ze sztandarowych inicjatyw na rzecz dialogu i zrozumienia wśród przyszłych przywódców spoza UE, która ma przyczyniać się do budowania zaufania i pokoju. W przyjętej w marcu 2019 r. rezolucji Parlamentu

w sprawie budowania zdolności UE w zakresie mediacji i zapobiegania konfliktom doceniono proces mediacji i dialogu oraz rolę w nim Parlamentu.

Zespół ds. Wspierania Demokracji i Koordynacji Wyborów wyznacza polityczny kierunek różnorodnych działań Parlamentu. 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 2025 r. zespół wybrał pięć priorytetowych krajów i regionów (Ukraina, Mołdawia, Armenia, region Bałkanów Zachodnich i Parlament Panafrykański) i skupił się na następujących obszarach tematycznych: działania przed- i powyborcze; mediacja parlamentarna i dialog parlamentarny; działalność na rzecz praw człowieka, w tym dzięki sieci laureatów Nagrody im. Sacharowa i stypendiom; parlamenty i innowacje demokratyczne. W marcu 2026 r. zespół zorganizował konferencję wysokiego szczebla pt. „Przyszłość wspierania demokracji", która koncentrowała się na bieżących priorytetach, takich jak finansowanie wspierania demokracji, odporność demokratyczna oraz reagowanie na dezinformację i autorytaryzm.

Parlament wnosi również wkład w globalną współpracę parlamentarną dzięki statusowi obserwatora w Unii Międzyparlamentarnej, która zrzesza parlamenty z całego świata.

Notę tematyczną przygotował Dział Analiz i Wsparcia Polityki Zewnętrznej Parlamentu Europejskiego. Więcej informacji na stronie Zespołu ds. Wspierania Demokracji i Koordynacji Wyborów.

Adrián ROMERO AVELLO
04/2026