

BIULETYN

Nr 93 (842) • 7 października 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,
Leszek Jesień, Beata Wojna

Polityka demokratyzacyjna UE – perspektywy utworzenia Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji

Kinga Brudzińska

Unia Europejska nie ma całościowej, wewnętrznie spójnej polityki wspierania demokracji. Od początku 2011 r. toczy się dyskusja na temat utworzenia Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (EED). Aby był to instrument efektywny, nie może on powielić kompetencji mechanizmów już istniejących. W interesie Polski leży, aby demokratyzacja stanowiła istotny wymiar współpracy Unii z sąsiadującymi krajami. Biorąc pod uwagę polską prezydencję w Radzie UE, Polska ma szansę istotnie wpłynąć na opracowywane obecnie rozwiązania instytucjonalne. Powinna dążyć do tego, aby proponowana fundacja była elastyczna, nowoczesna i zdolna do reagowania na bieżące kryzysy.

Unia Europejska nie ma kompleksowej polityki promowania demokracji, co wynika z charakteru procesu integracji (niektóre sfery polityki publicznej, zwłaszcza w zakresie polityki zagranicznej, pozostają nadal w gestii państw) i rozczłonkowania działań instytucji UE w stosunkach z krajami niedemokratycznymi i przechodzącymi reformy ustrojowe. Od kilku lat państwa unijne starają się zharmonizować istniejące instrumenty. W przyjętych w listopadzie 2009 r. konkluzjach dotyczących działań na rzecz wspierania demokracji w unijnych stosunkach zewnętrznych Rada UE słusznie wskazała, iż nieodłącznymi elementami demokracji, o których nie należy zapominać, są ochrona praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowanie rządów prawa i godności ludzkiej. Uznała także, że nie ma potrzeby tworzenia nowych instrumentów wspierających demokrację, ale kluczowa jest koordynacja tych już istniejących. Tymczasem bezprecedensowa w skali „arabska wiosna”, odmieniła klimat dyskusji o demokracji. Przedstawiciele państw UE dostrzegli, że Unia nie może być jedynie obserwatorem przełomowych wydarzeń w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. W związku z tym w lutym 2011 r. Radosław Sikorski, minister spraw zagranicznych RP, na forum Rady do Spraw Zagranicznych UE zaproponował utworzenie Europejskiej Fundacji na Rzecz Demokracji.

Czy istnieje nisza w instrumentach i polityce demokratyzacyjnej Unii? Biorąc pod uwagę istnienie wielu polityk i mechanizmów promocji demokracji wyzwaniem jest znalezienie odpowiedniego zakresu przedmiotowego, podmiotowego oraz geograficznego dla Europejskiej Fundacji na Rzecz Demokracji. Aktualnie demokrację wspiera się głównie za pomocą trzech instrumentów: Europejskiego Instrumentu na Rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Mechanizmu Społeczeństwa Obywatelskiego (CFS) oraz programu skierowanego do podmiotów niepaństwowych oraz władz lokalnych (NSA-LA). Instrumentem ściśle związanym z promocją demokracji jest jednak EIDHR. Natomiast problem polega na tym, iż w praktyce ma on niewielkie znaczenie w krajach przechodzących transformację. Jego istotnym elementem jest finansowanie projektów pomocowych. Niestety EIDHR jest mało skuteczny ze względu na wysokie wymagania stawiane wnioskującym np. wniesienie znacznego wkładu własnego. Ponadto jest on mało elastyczny, co sprawia, iż nie jest w stanie reagować na dynamiczny rozwój sytuacji w rodzących się demokracjach. Dla porównania amerykańska Narodowa Fundacja na rzecz Demokracji (NED)

przyznaje rocznie średnio 1000 grantów w wysokości 37 tys. euro (przy budżecie 87 mln euro NED przeznaczają 37 mln euro na granty). Z kolei EIDHR, którego roczny budżet wynosi średnio 157 mln euro, od 2007 r. zrealizował na całym świecie (przy pomocy Komisji Europejskiej oraz jej delegacji), 100 programów oraz 400 projektów, co wskazuje, iż rocznie decyduje się na około 125 nowych przedsięwzięć. Oprócz tego w EIDHR programy ochrony praw człowieka przeważają nad projektami demokratycznymi. Polityczny wymiar instrumentu jest marginalizowany, a jego potencjał pozostaje niewykorzystany. Na finansowanie projektów na rzecz wspierania demokracji w 2011 r. przeznaczono 61,4 mln euro, a na ochronę praw człowieka – 106,52 mln euro. Mimo że jest jeszcze za wcześnie, by móc oszacować dokładnie rezultaty działań EIDHR, to przy ocenie projektów pojawiają się opinie, że nie powinien on działać globalnie, tzn. projekty mające konkretny cel w określonym kraju bądź w regionie są o wiele skuteczniejsze.

Europejska Fundacja na Rzecz Demokracji. Koncepcja Europejskiej Fundacji na Rzecz Demokracji zrodziła się z krytycznej refleksji na temat EIDHR oraz obserwacji funkcjonowania amerykańskiego NED. Idea EED znalazła akceptację wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton i w dużej części państw członkowskich. Obecnie na forum UE panuje także zgoda co do tego, że Unia potrzebuje nowoczesnej, elastycznej i niezbiurokratyzowanej instytucji, która pomagałaby krajom w transformacji lub tym, w których odbywa się konsolidacja demokracji.

Idea EED ma być zawarta w konwencji międzynarodowej otwartej dla państw członkowskich Europejskiej Strefy Wolnego Handlu oraz państw, które złożyły wniosek o członkostwo w UE (zakładając, że wniosek ten został przyjęty). Według planów rządu polskiego oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych UE instytucja ta powstałaby w grudniu 2011 r. na zakończenie polskiej prezydencji w UE. Wtedy też rozstrzygnie się, czy uda się otrzymać stosowne środki na funkcjonowanie EED, które pochodziłyby zarówno z budżetu UE, jak i budżetów państw sygnatariuszy konwencji. Ocenia się, że kapitał początkowy musiałby wynosić co najmniej 100 mln euro, aby instrument był skutecznym.

Rekomendacje dla Polski. Polska powinna wykorzystać sprzyjającą sytuację międzynarodową i aktywnie współkształtować EED. Opublikowany przez amerykański think tank German Marshall Fund raport wskazuje, iż w 2011 r. 64% respondentów jest za promowaniem demokracji. Co więcej osoby te poparły wspieranie partii politycznych, grup społecznych, monitorowania wyborów i rozwoju gospodarczego. Z raportu wynika także, że obywatele krajów europejskich o długiej tradycji demokratycznej, tj. Szwedzi (83%), Francuzi (76%) i Włosi (75%), opowiadają się za promowaniem demokracji, nawet jeśli doprowadziłoby to do okresowej destabilizacji w krajach przechodzących zmiany.

Polska słusznie podejmuje działania na rzecz wzmocnienia politycznego wymiaru polityki demokratycznej UE. Nie ulega wątpliwości, iż dobrze byłoby gdyby funkcjonowanie EED opierało się na jasno zwerbalizowanych celach, metodach i środkach, które wynikają z fundamentalnych wartości UE. Można zatem zaproponować np. wspieranie partii politycznych, aktywistów politycznych, indywidualnych dysydentów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego (także niezarejestrowanych), związków zawodowych, wolnych mediów i think tanków. Korzystnym rozwiązaniem byłoby także podzielenie pomocy na trzy etapy: przed transformacją (zbliżony cel do celu nr 1 w ramach EDIHR), po transformacji oraz w czasie konsolidacji demokratycznej. Takie podejście pozwoli na lepsze dostosowanie się do potrzeb beneficjenta oraz finansowanie projektów lokalnych o ściśle określonym celu. W zależności od sytuacji biorcami pomocy mogłyby być kobiety i młodzież, czy niezależne media. Takie działanie zwiększyłoby skuteczność i widoczność działań fundacji.

Zakres podmiotowy EED powinien wykluczyć pomoc krajom objętym innymi programami unijnymi, takimi jak wspomniane CFS oraz NSA-LA. Pamiętać trzeba, iż w interesie Polski nadal leżą koordynacja instrumentów UE oraz kontynuowanie konsultacji w sprawie celów i beneficjentów EED z instytucjami UE, które zajmują się udzielaniem pomocy (np. z Dyrekcją Generalną KE ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid, czy Parlamentem Europejskim). Aby zwiększyć poparcie dla EED w UE, Polska powinna przypominać państwom członkowskim o dwóch kwestiach. Po pierwsze, rząd Polski ogólnie popiera wzrost nakładów na politykę demokratyczną w UE, także na EIDHR (zwolennicy projektów na rzecz praw człowieka obawiają się utraty części środków). Po drugie, EED nie odbierze części środków EIDHR, ale będzie mieć inne źródła finansowania.

Jeśli EED nie zyska odpowiedniej liczby sygnatariuszy oraz funduszy na rozpoczęcie działalności, co w obliczu aktualnego kryzysu strefy euro nie jest wykluczone, Polska mogłaby zaproponować utworzenie regionalnej EED krajom Grupy Wyszehradzkiej. EED skierowana na Wschód nadal wpisowałaby się w realizację priorytetów polityki zagranicznej Polski, a także zwiększyłaby pomoc finansową i efektywność Partnerstwa Wschodniego.