



Komisja Monitoringu Demokracji w Europie (Commission for Monitoring Democracy in Europe)

Uwagi wstępne

1. Powołana w 1949 roku Rada Europy dostała potrójny mandat: aby dbać o prawa człowieka, o rządy prawa, oraz o demokrację na kontynencie europejskim. Dwa pierwsze elementy zadania są skutecznie realizowane przez instytucje powołane w trakcie istnienia Rady: Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komisję Wenecką. Dotychczas brakowało Radzie ciała, którego podstawowym zadaniem byłoby dbanie o stan europejskiej demokracji. Koncepcja komisji ds. promowania i monitorowania stanu demokracji w Europie odpowiada na to wyzwanie.
2. Gdy powoływano do życia Radę Europy istniało niewiele innych organizacji międzynarodowych zajmujących się tymi problemami, które przewidziano dla Rady. Organizacje pozarządowe również nie stanowiły jeszcze znaczącej siły. Dziś sytuacja ma się zgoła odmiennie. Istnieje wiele organizacji pozarządowych i międzyrządowych zajmujących się problemami, którymi zajmuje się także Rada Europy. Aby wspomnieć o niektórych z nich: Amnesty International, Human Rights Watch, Transparency International, Freedom House, a także międzyrządowe Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i jej warszawskie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), czy Unia Europejska.

Cele Komisji

3. Wielość organizacji nie przekłada się niestety na poprawę stanu demokracji w Europie. Dlatego też powołanie Komisji Monitoringu Demokracji w Europie ma ogromne znaczenie. Komisja powinna mieć charakter ciągły oraz być powołana na czas nieokreślony. Jej podstawowymi celami powinno być:
 - ✓ Monitorowanie stanu demokracji w Europie oraz w poszczególnych państwach europejskich w perspektywie długoletniej



- ✓ Formułowanie rekomendacji dla państw członkowskich organizacji, ale także dla organizacji pozarządowych i międzyrządowych
- ✓ Informowanie społeczeństw Europy o aktualnym stanie demokracji na kontynencie oraz identyfikowanie zagrożeń dla demokracji (dissemination)

Metody realizacji

4. Głównym narzędziem pracy Komisji powinno stać się publikowanie przez nią *Raportów o stanie demokracji w Europie*. Będą one jednym z głównych narzędzi w pracach Rady Europy. Główny trzon Raportu powinny stanowić raporty cząstkowe (tzw. country by country reports). Powinny zostać również wyciągnięte wnioski bardziej ogólne, oraz konkretne zalecenia dla rządów państw, dla organizacji międzynarodowych i instytucji ponadpaństwowych oraz dla społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych.
5. Raport Komisji powinien być publikowany co dwa lata. Rządy państw miałyby obowiązek zareagowania na tezy raportu, a zarówno cały raport, jak i reakcje państw powinny być podane do publicznej wiadomości.
6. Obszary tematyczne podlegające monitoringowi powinny obejmować:
 - ✓ ogólny **poziom aktywności politycznej** obywateli – udział w wyborach różnego szczebla, tendencje (spadek czy poprawa), społeczny przekrój partycypacji (kto nie głosuje, jakie grupy społeczne) ocena istniejącej legislacji pod względem utrudniania lub ułatwiania udziału w wyborach (np. niepełnosprawnym, osobom starszym), ocena inicjatyw w celu podniesienia partycypacji (akcje promocyjne, działalność publicznych mediów w tym zakresie, działalność komisji wyborczej lub komisji parlamentarnych), wychowanie obywatelskie, etc.
 - ✓ **system polityczny** gwarantujący (lub nie) wzajemną równowagę i kontrolę władz, decentralizacja oraz demokracja lokalna, istnienie i funkcjonowanie instytucji publicznych (sądy, prokuratura, rzecznik praw, instytucje typu „guarding”) oraz ich mandat społeczny (accountability); poziom społecznego zaufania i oceny poszczególnych organów władzy.



- ✓ pluralizm polityczny i **partie polityczne**, np. poziom członkostwa, demokracja wewnątrzpartyjna, liczba partii, finansowanie – źródła i nadzór, zjawiska wykorzystania środków administracyjnych dla wspierania „partii władzy”, udział kobiet i mniejszości w życiu politycznym, zróżnicowanie oferty programowej, radykalizm polityczny i sposoby neutralizacji wynikających z niego zagrożeń (np. delegalizacja partii zagrażających konstytucyjnemu porządkowi kraju) etc.
 - ✓ wolność i pluralizm **mediów**: własność mediów, kontrola nad mediami, istnienie i skuteczność przepisów anty-koncentracyjnych, zróżnicowanie oferty (czy media reprezentują różne opcje polityczne), rola instytucji nadzorujących media etc.
 - ✓ **otwartość debaty politycznej** i transparentcja procesów decyzyjnych: udział obywateli w tworzeniu prawa, regulacje lobbingu, etc.
 - ✓ **aktywność społeczna obywateli**: swoboda zrzeszania się, siła i kondycja organizacji pozarządowych, wolność religijna oraz światopoglądowa.
7. Komisja powinna przygotowywać także raporty tematyczne, dotyczące wybranych elementów systemów demokratycznych (np. o finansowaniu partii politycznych). Raporty tematyczne powinny promować nowe pomysły na poprawienie stanu demokracji w Europie. Dzięki temu Komisja zyskać stać się głównym inicjatorem zmian systemów demokratycznych na kontynencie.
8. Komisja powinna także wypracować kodeksy praktyk demokratycznych – zachowań w systemie politycznym odpowiadających zasadom demokratycznym. Powinno się przy tym wykorzystywać dorobek innych organów Rady Europy, w tym m.in. Komisji Weneckiej oraz Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych

Organizacja pracy

9. Komisja składałaby się z wybitnych postaci życia publicznego, osób o dużym autorytecie, cieszących się nieposzlakowaną opinią i o wysokim stopniu kompetencji. Skład Komisji powinien odzwierciedlać uwarunkowania geograficzne i polityczne kontynentu. Powinno dążyć się do zachowania równowagi płci w składzie osobowym Komisji.



10. Komisja składać się powinna z 15 członków, wybieranych na okres 6 lat z możliwością reelekcji. Co 2 lata skład Komisji byłby odnawialny o 1/3. Wyboru dokonywałaby Rada Ministrów (Committee of Ministers), a kandydatów zgłaszały poszczególne rządy krajów członkowskich Rady Europy.
11. Członkowie Komisji nadzorowaliby proces tworzenia Raportu, którego zasadnicza część powinna być zlecana w ramach współpracy z Radą Europy do renomowanych ośrodków akademickich oraz organizacji typu „watchdog” i „think tank” na zasadzie zleczanych prac badawczych i eksperckich. Przynajmniej jedna taka instytucja z każdego kraju członkowskiego RE powinna być uczestnikiem tworzenia Raportu. Proces wyboru takich instytucji odbywałby się na zasadzie konkursu.
12. Raport powinien spełniać wymogi bezstronności i obiektywizmu. W jego przygotowaniu na zasadzie konsultacji powinny mieć udział także organizacje pozarządowe o statusie „organizacji uczestniczącej” (participatory status).
13. Na początku swych prac Komisja powinna wypracować własne narzędzia i instrumenty badawcze. Wśród podstawowych powinny znaleźć się dane statystyczne, wywiady pogłębione zamawiane oraz badania opinii publicznej zamawiane. Wśród materiałów, z których korzystałaby Komisja należy wymienić już materiały zastane z dorobku Rady Europy, a także te publikowane przez inne organizacje m.in. ONZ, UNESCO, UE, OBWE oraz organizacje pozarządowe. Jako przykładowe publikacje należy wymienić m.in. European Social Survey, European Values Survey oraz Eurobarometr.
14. Komisja miałaby do dyspozycji Sekretariat, w którym przygotowywano by ostateczną wersję Raportu. Ponieważ jego funkcje wykraczałyby poza obsługę techniczną Komisji, w jego skład powinni wchodzić pochodzący z różnych krajów eksperci.
15. Raport w wersji finalnej byłby przedstawiany Radzie Ministrów oraz Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy.
16. Komisja byłaby finansowana ze źródeł Rady Europy oraz państwa goszczącego (host), tj. tego, na terenie którego znajdowałaby się siedziba Sekretariatu Komisji.



Uwagi końcowe

17. Z powodu wielości instytucji zajmujących się problematyką demokracji należy rozważyć, czy w celu lepszego sprawowania swych funkcji przez proponowaną Komisję, Rada Europy nie powinna rozważyć zaproszenia do współpracy innych europejskich organizacji, np. OBWE przy tworzeniu Komisji.

Opracowane przez
Instytut Spraw Publicznych

Prof. Lena Kolarska-Bobińska
dr Jacek Kucharczyk
Piotr Maciej Kaczyński