



Europejski Fundusz na rzecz Demokracji – sukces polskiej prezydencji?

Jacek Kucharczyk, Agnieszka Łada, Aleksander Fuksiewicz

- *Polskiej prezydencji udało się doprowadzić do poparcia przez wszystkie państwa członkowskie deklaracji w sprawie powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Dopiero teraz zaczynają się jednak prace nad urzeczywistnieniem tej idei. Zainicjowanie przez Polskę działań prowadzących do powstania funduszu sprawia, że to właśnie Warszawa powinna nadal zabiegać o szybką realizację tego projektu.*
- *Polska powinna się nadal angażować w przygotowanie kolejnych propozycji działania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji oraz polityczny lobbing wśród państw członkowskich i sceptycznych przedstawicieli instytucji unijnych. Możliwe jest na przykład prowadzenie przez Polskę grupy roboczej pracującej nad statutem funduszu. Polityczna aktywność na rzecz przekonania coraz większej liczby państw na rzecz inicjatywy powinna być wspierana własnym przykładem, konieczna jest więc nie tylko zapowiedź zaangażowania się w prace funduszu, ale także gotowość do jego współfinansowania.*
- *Europejski Fundusz na rzecz Demokracji ma potencjał, aby wnieść realną wartość dodaną do unijnej polityki wsparcia demokracji. Nową jakość mogłyby jednak zapewnić tylko rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne innowacyjne wobec dotychczasowych przedsięwzięć.*
- *Europejski Fundusz na rzecz Demokracji powinien zapewnić widoczność unijnej pomocy. Byłby to ważny element europejskiej „miękkiej siły”. Powinien ponadto działać elastycznie, mniej biurokratycznie niż dotychczas stosowane instrumenty, w większym stopniu odpowiadać na potrzeby beneficjentów, pozostając z nimi w bezpośrednim kontakcie, i inwestować w rozwój organizacji pozarządowych, ruchów społecznych i politycznych, a nie tylko w ich pojedyncze projekty.*

Jednym z ważnych celów polskiej prezydencji było doprowadzenie do powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji – nowego instrumentu państw Unii Europejskiej służącego wspieraniu przemian demokratycznych na świecie. Pomysł ten, przedstawiony jeszcze w styczniu 2011 roku przez ministra Radosława Sikorskiego, spotkał się jednak ze sceptycznym przyjęciem ze strony innych państw i instytucji. Obawiano się bowiem powstania instytucji konkurencyjnej wobec istniejących mechanizmów. Na korzyść Polski działała jednak sytuacja w sąsiedztwie Unii Europejskiej – zwłaszcza zrywy demokratyczne w Afryce Północnej. Eksperci i urzędnicy zauważyli, że Unia Europejska nie była przygotowana na te wyzwania, gdyż brakuje jej narzędzi pozwalających skutecznie odpowiadać na takie wydarzenia. Doprowadziło to do pewnej zmiany w dyskursie unijnym na temat polityki wobec innych państw. Większy nacisk zaczęto kłaść na wspieranie demokracji i uzależnianie pomocy rozwojowej od przestrzegania wartości demokratycznych. Jednocześnie od Polski – z jej doświadczeniami demokratycznej transformacji – można było oczekiwać działań w sytuacji, kiedy w unijnym sąsiedztwie dochodzi do demokratycznych zrywów, i pomysłów, jak te zrywy wspierać. Z kolei Polska, szczególnie sprawując prezydencję, musiała pokazać, że interesuje się całym unijnym sąsiedztwem.

W niniejszym opracowaniu opisano ideę i proces powstania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, którego powołanie miałoby być odpowiedzią Unii Europejskiej na zmiany w jej sąsiedztwie i związane z tym nowe wyzwania. Rozważania rozpoczęto od scharakteryzowania podstawowych problemów i niedostatków dotychczasowych działań i instrumentów Unii Europejskiej we wspieraniu demokracji. Następnie omówiono wysiłki polskiej prezydencji na rzecz urzeczywistnienia koncepcji funduszu, stan prac na zakończenie przewodnictwa Polski i możliwe scenariusze na przyszłość. Na zakończenie przedstawiono rekomendacje, pokazujące, jak ta koncepcja powinna być rozwijana, aby nowy mechanizm był skuteczny i innowacyjny.

Sytuacja wyjściowa

Od kilku lat można dostrzec pewne ożywienie w unijnej debacie na temat demokratyzacji. Wiąże się to z takimi wydarzeniami, jak reforma głównego unijnego instrumentu wspierania demokracji na świecie – Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR), uchwalenie za szwedzkiej prezydencji *Konkluzji Rady na temat wspierania demokracji w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, w których wprost stwierdzono, że demokratyzacja jest celem polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, powołanie Europejskiego Partnerstwa dla Demokracji (European Partnership for Democracy, EPD) czy utworzenie Mechanizmu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Facility). Żaden z dotychczasowych impulsów – choć należy je uznać za pozytywne – nie stanowił jednak przełomu w działaniach demokratyzacyjnych Unii Europejskiej na świecie i ich roli w unijnej polityce zewnętrznej.

Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka

Głównym narzędziem Unii Europejskiej służącym do wspierania demokracji na świecie jest Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR). Reforma tego instrumentu, przeprowadzona w 2007 roku, przyniosła nowe możliwości finansowania działań demokratyzacyjnych i większą skuteczność, także w zakre-

się wsparcia działań organizacji pozarządowych. Zdaniem ekspertów, zmiany poszły w dobrym kierunku i mają duży potencjał efektywnego zastosowania w praktyce. Nie wszystkie możliwości zreformowanego instrumentu są jednak w pełni wykorzystywane. Powodem jest brak praktycznego doświadczenia tak po stronie unijnej, jak i po stronie krajów beneficjentów oraz ograniczona wiedza trzeciego sektora o możliwościach uzyskania wsparcia¹.

Obecnie obowiązujący dokument strategiczny Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka na lata 2011–2013 został przyjęty w kwietniu 2010 roku. Obejmuje pięć priorytetów działania tego narzędzia:

- wzmocnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności,
- wzmocnienie roli sektora pozarządowego w promocji demokracji i praw człowieka,
- wspieranie działań na rzecz praw człowieka i demokracji w obszarach objętych wytycznymi Unii Europejskiej (*EU Guidelines*),
- wspieranie i wzmocnienie międzynarodowych i regionalnych ram zabezpieczenia przestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa,
- monitoring wyborów².

Organizacje pozarządowe postrzegają aplikowanie o środki do Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka jako trudne i czasochłonne, zwłaszcza dla mniejszych podmiotów. Dotyczy to między innymi skomplikowanego procesu wymaganej rejestracji w systemie internetowym PADOR i całego biurokratycznego otoczenia procesu aplikowania o wsparcie unijne. Jednocześnie największa zaleta Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka w stosunku do innych instrumentów – możliwość wspierania niezarejestrowanych organizacji pozarządowych – nie jest wykorzystywana. W delegacjach Unii Europejskiej brakuje bowiem wiedzy na temat sektora pozarządowego, a procedury finansowe są zbyt restrykcyjne.

Europejskie Partnerstwo dla Demokracji

Nowym impulsem do większego zaangażowania Unii Europejskiej we wspieranie demokracji miało być Europejskie Partnerstwo dla Demokracji. Pomysł powołania fundacji, która finansowałaby projekty demokratyzacyjne organizacji pozarządowych, pojawił się równoległe z debatą nad reformą Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka i był podnoszony przez organizacje pozarządowe, niektóre państwa członkowskie (Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Polska, Czechy, Słowacja) oraz Parlament Europejski (tutaj główną rolę odegrał deputowany Edward McMillan-Scott).

Według pierwotnych założeń, fundacja miała się opierać na wzorcach amerykańskiej Narodowej Fundacji na rzecz Demokracji (National Endowment for Democracy, NED), stając się instytucją udzielającą grantów, finansowaną z budżetu Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka oraz składek państw członkowskich popierających tę ideę, co nadawałoby jej charakter instytucji unijnej. Jej głównym celem miało być zapewnienie elastyczniejszej od dotychczasowych formy wsparcia organizacji pozarządowych.

Powstaniu Europejskiego Partnerstwa dla Demokracji towarzyszyły jednak liczne kontrowersje, w wyniku których idea jego powołania traciła stopniowo poparcie zainteresowanych państw. Przeciwno była także Komisja Europejska i niemiecka prezydencja oraz niemieckie fundacje polityczne. Ostatecznie Europejskie Partnerstwo dla Demokracji zostało powołane w Brukseli w kwietniu 2008 roku, ale jako zarejestrowana w Holandii prywatna fundacja, która sama musi aplikować o granty na projekty demokratyzacyjne, aby następnie udzielać wsparcia organizacjom w państwach

¹ V. Rihackova, *Walking the tightrope of democracy. The long and winding road towards 'flexible', well-targeted EU funding for democracy and human rights*, Policy Brief, nr 3, Policy Association of an Open Society (PASOS), 2010 rok.

² *European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) Strategy Paper 2011–2013* – http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf [dostęp: 23 października 2011 roku].

trzecich. Partnerstwo – powołane przez grupę organizacji zajmujących się promocją demokracji – działa na zasadach sieci grupującej podmioty o zbliżonych celach. Misję Europejskiego Partnerstwa dla Demokracji stanowi działanie na rzecz większej obecności wsparcia dla demokracji na agendzie unijnej i pomoc organizacjom partnerskim realizującym zadania demokratyzacyjne. Działalność partnerstwa opiera się na trzech filarach, jakie tworzą wiedza, rzecznictwo i granty. Ostateczny kształt tej instytucji odbiega jednak znacznie od pierwotnych ambitnych założeń.

Najważniejsze niedostatki polityki demokratyzacyjnej Unii Europejskiej

W polityce zewnętrznej Unii Europejskiej i jej działaniach demokratyzujących brakuje jednolitych standardów w podejściu do państw, do których polityka ta jest skierowana. Stanowisko Unii Europejskiej jest różne w zależności od interesów państw członkowskich i pozycji międzynarodowej danego państwa trzeciego. Przykładem może być większy nacisk w kwestiach przestrzegania praw człowieka na Białorusi niż w Azerbejdżanie.

Ponadto Unia Europejska w niewystarczającym stopniu wspiera społeczeństwo obywatelskie w krajach sąsiedzkich. Tymczasem to właśnie pomoc dla sektora pozarządowego i niezależnych mediów jest sposobem na wewnętrzną (odśrodkową) edukację demokratyczną tych społeczeństw. Działając lokalnie, sektor pozarządowy ma większe możliwości dotarcia do społeczeństwa. W dotychczasowych działaniach Unii Europejskiej brakowało także elastyczności, występowała za to nadmierna biurokracja i było utrudnione finansowanie niezarejestrowanych organizacji pozarządowych.

Unia Europejska pozostaje również zamknięta dla społeczeństw państw sąsiedzkich z powodu swojej – często krytykowanej – polityki wizowej. Polityka ta, będąc zbyt restrykcyjna, tworzy nowe podziały w Europie i dzieli jej obywateli na lepszych, którzy mogą podróżować niemal po całym kontynencie bez kontroli granicznych, i gorszych, dla których przekraczanie granicy wiąże się z wielkimi trudnościami. Liberalizacja polityki wizowej ma kluczowe znaczenie we wspieraniu demokracji, umożliwia bowiem osobom mieszkającym w krajach Europy Wschodniej wizyty w państwach o stabilnym systemie demokratycznym, tym samym przyczyniając się do rozprzestrzeniania się wiedzy na temat realnych skutków demokracji dla życia obywateli. Z drugiej strony, liberalizacja polityki wizowej wobec krajów Afryki Północnej, w których następują ostatnio przemiany demokratyczne, wydaje się obecnie mało realna, ponieważ kraje te są traktowane raczej jako źródło nielegalnej imigracji. Wśród państw Unii Europejskiej nie byłoby zgody na takie otwarcie.

Unia Europejska w niewielkim stopniu wspiera pluralizm polityczny w krajach sąsiedzkich. W programach głównych donatorów niewielką rolę odgrywa wsparcie dla partii politycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które prowadzą działania *stricte* polityczne. W większym stopniu koncentrują się oni na sprawach mniej wrażliwych politycznie – wsparciu dla przestrzegania praw człowieka, w tym praw socjalnych, dostępie do sądów, prawach kobiet czy zwalczaniu korupcji.

Niedostateczna jest również obecna promocja dostępnych mechanizmów Unii Europejskiej. Budżet wspomnianej amerykańskiej National Endowment for Democracy jest mniejszy od budżetu unijnego Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Słabością Unii Europejskiej nie jest zatem brak czy niedostatek środków lub instrumentów, ale nikłe nagłośniecie swojego zaangażowania we wspieranie demokracji – nie wiedzą o nich obywatele ani Unii Europejskiej, ani krajów beneficjentów.

Ostatnie zmiany w polityce wspierania demokracji

Podejmowane reformy nie zmieniły jednak całkowicie stylu myślenia i postępowania w Unii Europejskiej. Rewolucje, które wybuchły w państwach Afryki Północnej, stanowiły impuls do dalszych zmian. W unijnym dyskursie coraz widoczniejsza stawała się teza, że nie wystarczy wspierać rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się, należy bowiem również zwracać uwagę na

panujące tam warunki polityczne i od nich uzależniać wsparcie, środki zaś kierować także na działania „miękkie”, których celem jest rozwój i wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego.

Wyrazem takiej zmiany myślenia były dokumenty przyjęte przez unijne instytucje w pierwszej połowie 2011 roku. Aspekt wspierania demokracji wyraźnie odnotowano w komunikacie Komisji Europejskiej *Partnerstwo dla demokracji i wspólnego dobrobytu z południowymi sąsiadami śródziemnomorskimi*³ z 8 marca, w rezolucji Parlamentu Europejskiego na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 7 kwietnia, w komunikacie Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych *Nowa odpowiedź dla zmieniającego się sąsiedztwa. Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*⁴ z 25 maja, w konkluzjach Rady na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁵ z 20 czerwca, a także w raporcie Parlamentu Europejskiego o unijnej polityce zagranicznej wspierającej demokrację z 16 czerwca i w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 7 lipca⁶.

W przyjętych dokumentach zwraca się uwagę na konieczność wspierania aktorów „niepaństwowych”, zwłaszcza mediów i organizacji obywatelskich, większego zorientowania unijnych działań na wartości, mniejszego zaś na doraźne interesy ekonomiczne, i stosowania przez Unię Europejską zasady warunkowości – warunkowania pomocy finansowej i zaangażowania ekonomicznego (na przykład otwarcia rynków) postępami reform, także w dziedzinie wprowadzania demokracji. Podkreśla się ponadto, że Unia Europejska powinna być w swoich działaniach demokratyzacyjnych mniej biurokratyczna, bardziej elastyczna i zdolna do szybszego działania. Rezultatem nowego podejścia było między innymi przyspieszenie prac nad nowym mechanizmem w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Civil Society Facility, a także większe zaangażowanie instytucji unijnych w dialog z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego z krajów, w których demokracja jest zagrożona (na przykład przedstawiciele organizacji pozarządowych z Białorusi byli zapraszani do Parlamentu Europejskiego).

Europejski Fundusz na rzecz Demokracji

Zmiana tonu w unijnej dyskusji na temat demokratyzacji była także widoczna podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Próby łączenia tematu pomocy rozwojowej i demokratyzacji można było obserwować w ciągu całego tego półrocza – od nieformalnego posiedzenia Rady do spraw Zagranicznych w Sopocie, przez formalne jej posiedzenie, aż po Europejskie Dni Rozwoju, zorganizowane w grudniu 2011 roku w Warszawie. Eksperti i przedstawiciele krajów beneficjentów podkreślali, że Europa musi uzależniać pomoc rozwojową od rozwoju demokracji we wspieranym państwie. Często wyrażali opór przeciwko wspieraniu państw, które nie spełniają i nie starają się spełniać norm demokratycznych.

Polska prezydencja, dostrzegająca potrzebę kontynuowania zmian w polityce demokratyzacyjnej Unii Europejskiej, trafiła więc na podatny grunt dla swoich działań. Nie oznacza to jednak, że pomysł powstania nowego instrumentu spotkał się z poparciem wielu państw i instytucji. Wobec ogólnej „prodemokratycznej atmosfery” po arabskiej wiosnie łatwiej było jednak przekonać inne państwa do potrzeby usprawnienia unijnych mechanizmów wspierania demokracji. Takich sprzyjających warunków nie miała na przykład wcześniejsza prezydencja czeska, która również starała się podejmować temat demokratyzacji.

³ *Joint communication to the European Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean* – http://eeas.europa.eu/uromed/docs/com2011_200_en.pdf [dostęp: 9 grudnia 2011 roku].

⁴ *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy* – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf [dostęp: 9 grudnia 2011 roku].

⁵ *Council conclusions on the European Neighbourhood Policy* – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/122917.pdf [dostęp: 9 grudnia 2011 roku].

⁶ *EU external policies in favour of democratization* – <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110720ATT24510/20110720ATT24510EN.pdf> [dostęp: 9 grudnia 2011 roku].

Pomysł utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji

Utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy, EED) zaproponował minister Radosław Sikorski w styczniu 2011 roku w odpowiedzi na powyborcze represje na Białorusi i demokratyczny zryw w Egipcie. W Brukseli początkowo przyjęto ten pomysł sceptycznie. Unijni urzędnicy argumentowali, że Unia Europejska dysponuje już odpowiednimi mechanizmami wspierania demokracji i powstanie nowego instrumentu nie przyniesie oczekiwanych zmian. Uważali, że należy raczej odpowiednio zmieniać istniejące narzędzia i wypracować mechanizm ich dobrej koordynacji. Wiele wątpliwości budziła także niejasna kwestia źródeł finansowania projektowanego funduszu.

Niechęć Brukseli wywołało również oparcie koncepcji nowej instytucji na wzorcach amerykańskich. Nazwa sugerowała bowiem odwzorowanie amerykańskiej National Endowment for Democracy, która od lat osiemdziesiątych XX wieku wspiera procesy demokratyzacyjne w ponad dziewięćdziesięciu państwach świata, również w Polsce. National Endowment for Democracy została utworzona wspólnie przez dwie główne partie w Stanach Zjednoczonych – republikańską i demokratyczną, ale ma status organizacji pozarządowej i jest finansowana ze środków rządowych i prywatnych. Unijni urzędnicy i eksperci uważają jednak, że amerykański model nie pasuje do europejskich warunków.

Wyjście przez Polskę z inicjatywą powołania nowego mechanizmu obudziło także na nowo obawy, że Polska chciałaby działać na własną rękę, myśląc jedynie o interesach narodowych. Ostatecznie jednak to Europejska Służba Działań Zewnętrznych zajęła się głównymi pracami nad projektem, na Polsce zaś – jako na pomysłodawcy projektu – spoczął obowiązek pozyskiwania dla niego poparcia politycznego.

Mimo początkowo dużego oporu wobec Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji polska dyplomacja jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji zdołała przekonać do poparcia tego pomysłu komisarzy i Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Utworzenie funduszu zapowiedziano w komunikacie *Nowa odpowiedź na zmieniające się sąsiedztwo*, opublikowanym w maju 2011 roku, choć nie zawarto tam żadnych szczegółów. Duże znaczenie miało jednak przekonanie do inicjatywy Catherine Ashton.

Prace polskiej prezydencji

Jak wspomniano, Europejska Służba Działań Zewnętrznych stała się głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację projektu – przygotowywała kolejne wersje deklaracji w tej sprawie i dążyła do osiągnięcia wspólnego stanowiska. Kwestia ta podlegała w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych bezpośrednio Maciejowi Popowskiemu.

Według pierwszych planów (co ogłoszono podczas nieformalnego posiedzenia unijnych ministrów spraw zagranicznych w Sopocie na początku września 2011 roku) Europejski Fundusz na rzecz Demokracji miał powstać na zasadzie konwencji, do której mogłyby przystąpić zainteresowane państwa członkowskie Unii Europejskiej i ewentualnie kraje spoza Wspólnoty. Sposób powołania funduszu w ramach konwencji został jednak zakwestionowany przez służby prawne unijnych instytucji i ostatecznie upadł. Poza tym projekt miał nadal wielu przeciwników.

W Parlamencie Europejskim początkowo przyjmowano go ze sceptycyzmem, ale w przyjętym w lipcu sprawozdaniu o działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej na rzecz demokratyzacji, autorstwa Véronique de Keyser⁷, między innymi polskim deputowanym udało się przeforsować poprawkę, zgodnie z którą Parlament Europejski poparł inicjatywę⁸. W następnych miesiącach powstawał raport Parlamentu Europejskiego na temat przyszłości funduszu, którego autorem był

⁷ Por. *Report on EU external policies in favour of democratisation*, 2011/2032(INI), s. 34.

⁸ Poprawka jedenasta Eduarda Kukana, Jacka Saryusza-Wolskiego i Andrzeja Grzyba w imieniu grupy politycznej Europejskiej Partii Ludowej z 5 lipca 2011 roku – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=AMD&reference=A7-2011-0231&secondRef=011-025&language=PL&format=PDF> [dostęp: 1 grudnia 2011 roku].

deputowany Alexander Lambsdorff, uważany za niechętnego tej idei. Sprawozdawcą cieniem został Andrzej Grzyb z Europejskiej Partii Ludowej. Projekt sprawozdania z 22 listopada 2011 roku zawiera wiele rekomendacji dla państw członkowskich w sprawie działania funduszu, przede wszystkim konieczność zapewnienia jego elastyczności i komplementarności z istniejącymi instrumentami. Prace nad ostateczną wersją raportu będą trwały jeszcze na początku 2012 roku.

Projekt powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji nie uzyskał łatwo poparcia państw członkowskich. Zwłaszcza największe państwa były sceptyczne, choć nie blokowały go jednoznacznie. Utworzenia nowego mechanizmu nie popierały oficjalnie Niemcy. Było to spowodowane kilkoma czynnikami. Po pierwsze, bardzo niechętnie do inicjatywy odniosły się niemieckie fundacje, zwłaszcza polityczne, które same prowadzą poza granicami Unii Europejskiej podobną działalność, jaką miałyby prowadzić fundusz. Swoimi działaniami fundacje te dodatkowo promują Niemcy i ich politykę. Powstanie nowego podmiotu w tym obszarze, tak silnego i mającego poparcie unijnych stolic, stanowiłoby więc dla nich konkurencję. Po drugie, Niemcy nie dostrzegały „wartości dodanej” takiej inicjatywy wobec dotychczasowych instrumentów, ogólnie są bowiem przeciwko nowym gremiom i instytucjom, które mogłyby generować dla ich budżetu dodatkowe koszty. Dlatego Niemcy wyrażały postawę wstrzemięźliwą, stawiając wiele pytań o funkcjonowanie funduszu i wyrażając wątpliwości, ale nie blokując bezpośrednio tej koncepcji. Inicjatywę długo popierała Francja, wycofała jednak swoje poparcie, gdy rosły szanse na realizację projektu.

Od początku w Komisji Europejskiej szczególnie negatywnie była nastawiona Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju i Współpracy – EuropeAid. Jej urzędnicy, podobnie jak niemieckie fundacje polityczne, nie dostrzegali w funduszu „wartości dodanej” wobec zarządzanego przez nich Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Ich niechęć wynikała bezpośrednio z obawy o utratę własnego znaczenia w wyniku ewentualnych zmian. Spodziewali się także przesunięcia określonych kompetencji w kwestiach polityki wspierania demokracji na rzecz – nadal znajdującej się na etapie tworzenia – Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Niechętnie były początkowo także niektóre środowiska pozarządowe działające na rzecz wspierania demokracji. Podobnie jak część urzędników unijnych i państw członkowskich, uznawały one, że obecne rozwiązania wymagają jedynie usprawnienia, nie zaś budowania czegoś nowego, wyrażając obawę, że kolejny mechanizm będzie stanowić konkurencję dla ich zaangażowania. Inne organizacje pozarządowe popierały jednak pomysł, licząc na zwiększenie elastyczności dostępu do środków unijnych.

Polska prezydencja podjęła więc różne działania, które miały na celu przekonanie niezdecydowanych lub przeciwnych środowisk i dalsze zjednywanie zwolenników. Na przykład w maju 2011 roku w Brukseli zorganizowała spotkanie z udziałem Krzysztofa Stanowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, odpowiedzialnego ze strony polskiej za prace nad funduszem, i polskich ekspertów z ekspertami europejskimi i deputowanymi do Parlamentu Europejskiego. We wrześniu przygotowała seminarium z udziałem zainteresowanych stron: Polski, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, aby wypracować wspólne stanowisko wobec tekstu deklaracji, który następnie planowano przedłożyć państwom członkowskim. W następnych tygodniach organizowano także spotkania dla ekspertów na ten temat i zlecano przygotowywanie ekspertyz. Krzysztof Stanowski prezentował plany podczas obrad komisji Parlamentu Europejskiego i spotkań z deputowanymi z cyklu „meet the presidency”, aby rozwiązać wątpliwości zgłaszane przez deputowanych.

Podjęto także działania w celu przekonania niemieckich fundacji politycznych, z którymi Krzysztof Stanowski spotykał się w Berlinie. Podobne spotkanie zorganizowano z reprezentantami tych fundacji w Brukseli. Przyczyniło się to do złagodzenia ich oporu, częściowo zaś nawet do całkowitej zmiany opinii, co z kolei ułatwiło niemieckiemu rządowi prowadzenie dialogu z fundacjami na ten temat i umożliwiło bardziej konstruktywne podejście do inicjatywy. Aktywność polskiego rządu była więc widoczna i skierowana do najbardziej sceptycznych grup.

Warszawa uzyskała z kolei poparcie od państw, które w minionych latach podejmowały inicjatywy służące wzmocnieniu unijnych działań na rzecz demokracji poza granicami Unii Europejskiej. Działania polskiej prezydencji podczas całego półroczia popierała dyplomacja szwedzka. Jak przyznają zarówno polscy, jak i szwedzcy dyplomaci, współpraca była bardzo dobra, a Sztokholm jasno deklarował, że ma bardzo podobne do Warszawy podejście do tematu wspierania demokracji. Ogólnie pomysł powstania funduszu popierały także Czechy – jako kontynuację ich polityki z czasów czeskiej prezydencji – choć nie bezkrytycznie (swoje wątpliwości wyjaśniał w liście do ministra Radosława Sikorskiego jego czeski odpowiednik). Praga obawiała się między innymi, że podpisana konwencja długo nie będzie wchodziła w życie i nie przełoży się na jakiegokolwiek zmiany, zwłaszcza w momencie, gdy finansowanie projektu było niepewne – ze strony zarówno samej Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Mimo popierania idei Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji przez kilka stolic, Warszawa nie znalazła jednak państwa członkowskiego, które przejęłoby lobbing na rzecz inicjatywy, co mogłoby ją uwiarygodnić jako nieleżącą jedynie w interesie Polski. Przekonywanie państw członkowskich w wymiarze politycznym było więc realizowane przez Polaków i – jak ocenia to wielu zaangażowanych w ten proces dyplomatów oraz urzędników z Brukseli i państw członkowskich – prowadzone przez nich skutecznie i z zaangażowaniem.

Prezydencja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych dążyły do uzgodnienia projektu na grudniowym posiedzeniu Rady do spraw Zagranicznych. Do końca liczone, że się to uda, ale projekt deklaracji w tej sprawie przesłano do państw członkowskich zbyt późno, aby te zdążyły go skonsultować w swoich krajach, co spowodowało, że ostatecznie deklaracji nie udało się przyjąć na ostatniej Radzie do spraw Zagranicznych. Uzgodniono wówczas jedynie jednozdaniowe konkluzje na temat funduszu. Dopiero kilka dni później udało się uzgodnić tekst deklaracji, którą na posiedzeniu COREPER poparły ostatecznie wszystkie państwa członkowskie. Deklaracja jest ostatnim punktem, jaki udało się osiągnąć polskiej prezydencji. Zadania powołania funduszu przejęły inne instytucje.

Przyjęta deklaracja nie jest prawnie wiążąca, ma jedynie charakter polityczny. Polscy dyplomaci twierdzą jednak, że jej poparcie po trudnych negocjacjach (same tylko negocjacje na spotkaniu Grupy Antichi, przygotowującej posiedzenia COREPER, nad trzema stronami deklaracji trwały trzy godziny!) przez wszystkie państwa członkowskie świadczy o tym, że poprą one ostatecznie powołanie tej instytucji.

Rezultat prac – deklaracja COREPER

Deklaracja⁹ stwierdza ostatecznie, że Europejski Fundusz na rzecz Demokracji powstanie na zasadzie niezależnego międzynarodowego funduszu („autonomous International Trust Fund”) i zostanie zarejestrowany w jednym z państw członkowskich jako fundacja¹⁰. Również jego siedziba ma być ustanowiona w „jednym z państw członkowskich”, a polscy dyplomaci nieoficjalnie przyznają, że będą się starać, żeby była to Warszawa.

Celem funduszu ma być wspieranie głębokiej i trwałej demokracji w państwach transformacji i społeczeństwach walczących o demokrację, z „początkowym, ale niewykluczającym koncentrowaniem się na europejskim sąsiedztwie”. Fundusz miałby zatem na początku działać w unijnym sąsiedztwie, aby później rozszerzać swoją działalność na cały świat. Oprócz państw Unii Europejskiej mogłyby do niego dołączyć „inne zaproszone państwa”. To sformułowanie wymusiły Grecja i Cypr, które ze względu na Turcję nie chciały się zgodzić na automatyczne zaproszenie wszystkich krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej.

⁹ *Declaration on the establishment of a European endowment for democracy*, wersja z 15 grudnia 2011 roku.

¹⁰ Najprawdopodobniej w Belgii, Holandii albo Luksemburgu. System prawny tych państw uważa się za najbardziej przyjazny dla organizacji pozarządowych.

Fundusz ma działać jako instytucja udzielająca grantów i współpracująca z partnerami, między innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, fundacjami politycznymi i Europejską Siecią Fundacji Politycznych. Ten ostatni zapis miał odpowiadać na wątpliwości tych właśnie fundacji, które postrzegały fundusz jako zagrożenie dla własnej działalności. Beneficjentami grantów mają być ruchy oraz aktorzy prodemokratyczni i społeczni, organizacje pozarządowe, młodzi liderzy, niezależne media i dziennikarze, łącznie z wykorzystującymi nowe media (portale społecznościowe, blogi), i inne instytucje pozarządowe, również działające „na wygnaniu”. Warunkiem jest, aby beneficjenci działali pokojowo na rzecz demokracji lub praw człowieka.

Deklaracja stwierdza ponadto, że fundusz ma mieć „lekką” strukturę, działać elastycznie i szybko przy niskich kosztach operacyjnych. Nie ma jednak w dokumencie żadnych postanowień, które stwierdzałyby, jak zapewnić takie właśnie zasady działania. Według deklaracji, fundusz ma mieć dwa organy: Radę Zarządzającą (Board of Governors), do której zostaliby zaproszeni przedstawiciele wszystkich państw członkowskich i właściwych instytucji Unii Europejskiej, i Komitet Wykonawczy (Executive Committee). Finansowanie ma być transparentne, ale dopuszcza się możliwość jego niejawności w sytuacji, kiedy wymagałoby tego dobro beneficjenta.

Przyszłość inicjatywy – otwarte pytania

Deklaracja pozostawia wiele kwestii niewyjaśnionych – poczynając od organizacji prac funduszu, a skończywszy na zagadnieniu jego finansowania. Podczas duńskiej prezydencji ma powstać w związku z tym grupa robocza, która zajmie się przygotowaniem statutu nowej fundacji. Polscy dyplomaci przewidują, że Polska mogłaby objąć w niej przewodnictwo, jeśli poprosiłaby o to duńska prezydencja (według polskich dyplomatów, „przyjazna, ale nie entuzjastyczna” wobec tego pomysłu). Grupa mogłaby działać jako tak zwana grupa przyjaciół prezydencji i byłaby otwarta dla wszystkich zainteresowanych państw.

Nadzór nad pracą Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji miałyby sprawować wspomniana Rada Zarządzająca. Negocjacje nad jej składem mogą być trudne, ponieważ niektóre państwa chcą automatycznego członkostwa wszystkich państw Unii Europejskiej, inne zaś uważają, że członkostwo – i prawo głosu – powinno być zależne od wkładu finansowego. Jedną z propozycji zakłada z kolei, że do rady wejdą tylko sygnatariusze deklaracji. W sytuacji, kiedy Europejski Fundusz na rzecz Demokracji ma być finansowany z budżetu unijnego, wykluczanie nadzoru części państw członkowskich jest krytykowane. Do rady weszłyby również przedstawiciele instytucji Unii Europejskiej – Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Bezpośrednio za prace funduszu byłby odpowiedzialny Komitet Wykonawczy. Według polskiego pomysłu, w jego skład wchodziłoby siedem osób: trzech ekspertów do spraw wspierania demokracji, trzech polityków (na przykład byli deputowani do Parlamentu Europejskiego) i dyrektor zarządzający. Ich prace wspierałby sekretariat.

Deklaracja nie przesądza o finansach. Polscy dyplomaci twierdzą, że mniej więcej połowa państw członkowskich zadeklarowała swoje wpłaty, ale trzeba także pamiętać, że w czasie kryzysu może być trudniej zrealizować te obietnice. Wysokość składek zależałaby od rozstrzygnięć w statucie lub decyzji poszczególnych państw.

Do finansowania funduszu miałyby się również włączyć Komisja Europejska. Ponieważ nie ma możliwości wpisania go na listę bezpośrednich beneficjentów budżetu Unii Europejskiej, Komisja Europejska zadeklarowała możliwość udzielania grantów w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Po około roku zostałby przeprowadzony audyt, po którym fundusz mógłby być wpisany na listę beneficjentów – byłby wówczas finansowany na podobnych zasadach jak agencje unijne. W praktyce jednak takie rozwiązanie groziłoby tym, że na pierwszym etapie fundusz konkurowałby o finanse z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – i byłaby to konkurencja nierówna, z przewagą na

rzecz funduszu. Polska strona podkreśla dodatkowo, że środki nie miałyby pochodzić z Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka.

Lista pytań jest więc długa, a znalezienie na nie odpowiedzi z pewnością przyniesie dalsze miesiące negocjacji. W tej sytuacji pojawił się pomysł, aby ustalić pewne podstawy i kontynuować prace, gdy fundusz zacznie już działać i będzie przynosił pierwsze rezultaty. Wówczas, jak postulują zwolennicy jego szybkiego utworzenia, nieprzekonani będą mogli uznać zasadność jego funkcjonowania, a pierwsze doświadczenia pozwolą doszlifować zasady. Przeciwnicy takiego rozwiązania uważają jednak, że spowoduje ono powstanie kolejnego nieskutecznego instrumentu.

Podsumowanie

Doprowadzenie do podpisania deklaracji w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji należy uznać za sukces również polskiej prezydencji, udało się go bowiem osiągnąć mimo poważnego początkowego oporu innych państw członkowskich i instytucji unijnych. Trzeba jednak pamiętać, że przełamanie sprzeciwu było możliwe nie tylko dzięki sprawnemu działaniu polskich urzędników, ale także ze względu na ogólną pozytywną atmosferę wokół tematu demokratyzacji – działaniom służącym wspieraniu demokracji „nie wypada” obecnie się sprzeciwiać. Zmiana w dyskursie nie była spowodowana jedynie wysiłkami polskiej prezydencji, ale to właśnie polskiej prezydencji udało się wykorzystać sytuację.

Dopiero teraz zaczynają się jednak główne prace nad urzeczywistnieniem tej idei. Zainicjowanie przez Polskę działań prowadzących do powstania funduszu sprawia, że to Warszawa powinna nadal zabiegać o szybką realizację tego projektu, wciąż działając na rzecz jego powstania w formie, która będzie zapewniała jego skuteczność. Wobec trudnej sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i wielu innych poważnych wyzwań utrzymanie tematu wspierania demokracji na unijnej agendzie może być bardzo trudne. Ważne jest, aby Polska po prezydencji nie straciła zainteresowania projektem. Będzie on kojarzony jako polska inicjatywa i inne państwa będą oczekiwały dalszego polskiego zaangażowania, również finansowego. Polska musi pokazać, że ma pomysł, jak wypełnić treścią tę – nadal dość ogólną – ideę.

Rekomendacje

Rola Polski w dalszym wspieraniu inicjatywy

- Dopiero teraz rozpoczynają się prace nad urzeczywistnieniem idei Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Zainicjowanie przez Polskę działań prowadzących do powstania funduszu sprawia, że to właśnie Warszawa powinna nadal zabiegać o szybką realizację tego projektu.
- Uwzględniając stosunkowo niewielkie zainteresowanie Danii tą inicjatywą, Polska powinna, za zgodą Duńczyków, nadal angażować się w przygotowania kolejnych propozycji działania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji i w polityczny lobbing wśród państw członkowskich oraz sceptycznych przedstawicieli instytucji unijnych. Jest to wykonalne choćby ze względu na przynależność obu prezydencji do jednego trio. Możliwe jest na przykład prowadzenie przez Polskę grupy roboczej pracującej nad statutem funduszu.
- W celu wspierania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w jej pracach i prowadzeniu lobbingu politycznego należy zadbać o odpowiedni zespół ekspertów, który biegłe poruszałby się w obszarze skomplikowanych zasad unijnej pomocy.
- Polityczna aktywność na rzecz przekonania coraz większej liczby państw na rzecz inicjatywy powinna być wspierana własnym przykładem. Dlatego konieczne jest nie tylko wyrażenie

gotowości wspierania, ale także wyasygnowanie funduszy na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji z budżetu narodowego. Może się to okazać niełatwe, gdyż otwartą kwestią pozostaje źródło pozyskania tych środków. W sytuacji, gdyby miały one pochodzić z budżetu już przeznaczanego na wspieranie demokracji, oznaczałoby to uszczuplenie funduszy płynących obecnie do polskich organizacji pozarządowych na prowadzenie działalności za granicą. Z pewnością nie spotkałoby się to z ich poparciem i nie stanowiłoby przykładu dodatkowego wysiłku Polski na rzecz promowania demokracji.

Działanie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji

- Europejski Fundusz na rzecz Demokracji ma potencjał, aby wnieść realną „wartość dodaną” do unijnej polityki wsparcia demokracji. Nową jakość mogłyby jednak zapewnić tylko rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne innowacyjne wobec dotychczasowych inicjatyw.
- Europejski Fundusz na rzecz Demokracji powinien zapewnić widoczność unijnej pomocy. Umacniałoby to wizerunek Unii Europejskiej jako przywiązanej do demokratycznych wartości, a nagłaśnianie tego typu aktywności samo w sobie propagowałoby demokratyzację. Byłby to ważny element europejskiej „miękkiej siły”, z powodzeniem wykorzystywany na przykład przez Berlin za pomocą niemieckich fundacji politycznych.
- Fundusz miałby być finansowany, przynajmniej częściowo, z budżetów narodowych, dlatego mógłby działać bardziej elastycznie niż pozostałe instrumenty demokratyzacyjne Unii Europejskiej. Fundusz powinien przyznawać środki szybciej i w sposób lepiej uwzględniający potrzeby beneficjentów, a także w większym stopniu prowadzić dialog z beneficjentami – być instytucją interaktywną, „z ludzką twarzą” (bezpośrednio komunikować się z beneficjentami, poznając w ten sposób ich potrzeby, doradzać).
- Mimo konieczności stworzenia „lekkiej” struktury funduszu warto rozważyć możliwość powoływania jego lokalnych lub regionalnych biur, które – jeśli powstaną – powinny działać niezależnie od delegacji Unii Europejskiej. Powinna istnieć możliwość szybkiego tworzenia biura w odpowiedzi na sytuację społeczno-polityczną w konkretnym państwie lub regionie. Biura lokalne – podobnie jak lokalne biura niemieckich fundacji politycznych – mogłyby uzyskać możliwość częściowego samodzielnego finansowania miejscowych przedsięwzięć związanych ze wspieraniem demokracji, co byłoby jednym ze sposobów zapewnienia elastyczności w działaniu funduszu. Dzięki lokalnej obecności Europejski Fundusz na rzecz Demokracji mógłby się także otworzyć na małe organizacje, na przykład umożliwiając przygotowywanie wniosków grantowych w językach narodowych.
- Europejski Fundusz na rzecz Demokracji powinien zajmować się „inwestowaniem w ludzi i instytucje”, które to podmioty będą później – wzmocnione dzięki środkom otrzymanym z funduszu – samodzielnie działać na rzecz dalszej demokratyzacji. Dlatego powinien długofalowo finansować działalność obiecujących organizacji pozarządowych, nie zaś tylko pojedyncze ich projekty, a także dopuszczać instytucjonalne wspieranie nowo powstających organizacji w państwach na początkowym etapie transformacji. Warto rozważyć stworzenie sieci instytucji kluczowych jako głównych partnerów funduszu w danym kraju, otrzymujących wsparcie instytucjonalne i zajmujących się przydzielaniem grantów mniejszym organizacjom (*regranting*).

dr Jacek Kucharczyk – socjolog, prezes zarządu Instytutu Spraw Publicznych, członek Rady Dyrektorów European Partnership for Democracy w Brukseli oraz jeden z założycieli Policy Association for an Open Society (PASOS) w Pradze. Autor i redaktor wielu artykułów, ekspertyz, książek i raportów na temat demokracji, polityki zagranicznej, integracji europejskiej i relacji transatlantyckich. Publicysta, współpracuje z ważniejszymi tytułami prasowymi w Polsce i za granicą, często komentuje wydarzenia polityczne w mediach elektronicznych.

dr Agnieszka Łada – politolog, kierownik Programu Europejskiego i starszy analityk Instytutu Spraw Publicznych. Przewodnicząca Rady Dyrektorów Policy Association for an Open Society (PASOS). Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, niemcoznawca. Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: instytucje Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlament Europejski i prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Niemcy i stosunki polsko-niemieckie, Partnerstwo Wschodnie, polska polityka zagraniczna, europejskie społeczeństwo obywatelskie, postrzeganie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce.

Aleksander Fuksiewicz – analityk i koordynator projektów w Programie Europejskim Instytutu Spraw Publicznych. Absolwent stosunków międzynarodowych w Collegium Civitas w Warszawie (licencjat) i europeistyki na Uniwersytecie Jagiellońskim (magister). Autor artykułów na temat instytucji Unii Europejskiej i polityki zagranicznej.

Analizy i Opinie nr 127a, grudzień 2011

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Projekt jest współfinansowany przez Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach cyklicznego programu Forum Polsko-Czeskie – wspieranie rozwoju stosunków polsko-czeskich.



Niniejsza publikacja powstała dzięki wsparciu Unii Europejskiej w ramach Programu „Europa dla Obywateli”. Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych. Agencja Wykonawcza do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego oraz Unia Europejska nie odpowiadają w żaden sposób za wyrażone w niej poglądy.



Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl
Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl