

Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego Komitetu  
Demokracji i Zarządzania Rady Europy

Spis treści	
Miejsce i cel spotkania.....	2
Przebieg spotkania.....	2
Obrady 28.11.2018.....	2
Obrady 29.11.2018.....	4
Obrady 30.11.2018.....	8
Podsumowanie.....	12
Wnioski.....	12
Rekomendacje działań.....	12

## Miejsce i cel spotkania

W dniach 28 – 30 listopada 2018 roku odbyło się spotkanie plenarne Komitetu Demokracji i Zarządzania Rady Europy (European Committee on Democracy and Governance), który jest stałym komitetem zajmującym się sprawami administracji i samorządu terytorialnego, realizującym działania powierzone przez Komitet Ministrów. Łącznie w spotkaniu reprezentowanych było 45 państw członkowskich.

## Przebieg spotkania

### Obrady 28.11.2018

Spotkanie otworzyła Dyrektorka Generalna ds. Demokracji (Director General of Democracy), która zwróciła uwagę, że na obecnym etapie istotne są trzy rzeczy w ramach prac CDDG: (1) przyjęcie standardów demokratycznego rządzenia; (2) wymiana wiedzy na temat reform administracji publicznej realizowanych w krajach członkowskich; (3) zaktywizowanie działań CDDG jako forum wymiany opinii i dobrych praktyk w zakresie wzmocnienia rządów demokratycznych i zasady państwa prawa. Ostatnie wydarzenie w Europie związane z kryzysem migracyjnym oraz wzrostem znaczenia ruchów populistycznych nakłada na Radę Europy jeszcze większe obowiązki związane z wzmocnieniem demokracji w krajach członkowskich. Co więcej, duże znaczenie na jakość funkcjonowania demokracji ma rozwój narzędzi e-demokracji. Takie zjawiska jak fake news, sztuczna inteligencja, dezinformacja, to zagadnienia, które nie tylko podważają zaufanie do demokracji, ale także stanowią wyzwanie dla praw człowieka. Pytania na przyszłość: jak zapewnić lepszą współpracę pomiędzy Komitetem Ministrów a pozostałymi komitetami RE; w jaki sposób Stałe Przedstawicielstwa krajów członkowskich przy RE mogą lepiej koordynować współpracę pomiędzy instytucjami; jak zwiększyć efektywność działań RE i ministerialnych konferencji. To pytania, które są kluczowe z perspektywy dalszej agendy działań RE oraz państw członkowskich, które pozostawiła otwarte Dyrektorka Generalna.

Przewodniczący CDDG – przedstawił informacje ze spotkań, które były organizowane przez ostatni rok z inicjatywy Komitetu: (1) konferencja w Dubrowniku na temat współpracy transgranicznej. CDDG przyjęło w tej sprawie standardy współpracy, jeszcze tylko kilka krajów nie przyjęło tego dokumentu. Zagadnienie to będzie jeszcze dyskutowane w ramach prac Komitetu ze względu na duże zainteresowanie i zmiany prawne w UE; (2) konferencja w Yerevanu na temat partycypacji społecznej w ramach której doszło do wymiany informacji i wskazań dotyczących zmian prawnych jakie są konieczne do rozwijania narzędzi partycypacyjnych; (3) Międzynarodowy Dzień Demokracji w Strasbourgu, którego głównym

tematem zainteresowań w tym roku było funkcjonowanie sektora pozarządowego w krajach członkowskich. Przedstawiciel NGO podziękował za możliwość zaprezentowania dobrych praktyk jak również zachęcił kraje członkowskie do wdrożenia rekomendacji współpracy administracji publicznej z NGO; (4) spotkanie przewodniczących komitetów funkcjonujących w ramach Rady Europy w ramach wymiany wiedzy o tematach, które poruszane są w ramach ich prac i możliwości współpracy. Ważną informacją był komunikat odnośnie organizowanego spotkania CDDG z przedstawicielami Komitetu Ministrów, aby przekazać dotychczasowe działania i praktyczne znaczenie przyjmowanych dokumentów.

Kluczowym punktem dnia, który zajął najwięcej czasu w ramach realizowanej tego dnia agendy, była propozycja rewizji Rekomendacji Komitetu Ministrów z 1998 roku w sprawie sposobu sprawowania kontroli nad administracją samorządową przez administrację rządową. Obowiązujący cały czas dokument – Recommendation R(98) on the supervision of local authorities action – stanowi uzupełnienie do przyjętej Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a dokładnie art. 8 stanowiącego o modelu kontroli i nadzoru nad administracją samorządową. W ramach prac zespołu roboczego oraz współpracy z ekspertami przygotowano nową wersję rekomendacji. W nowej wersji rekomendacji wskazano zasady prowadzonej kontroli (zasada legalizmu oraz proporcjonalności działań), wyróżniono trzy rodzaje działań kontrolnych (kontrola administracyjna, finansowa oraz demokratyczna), jak również wskazano na konieczność przygotowania powszechnie znanych narzędzi kontrolnych, które mają zapewnić transparentność działań instytucji kontrolujących. Dokument jest rekomendacją, a nie wskazówkami czy podręcznikiem. Rolą rekomendacji nie jest klasyfikowanie, czy interpretowanie EKSL, ale opisanie możliwych relacji kontrolnych i jak można je stosować w sposób skuteczny. Co więcej, rewizja została stworzona w kontekście 12 zasad dobrego rządzenia (ang. good governance). Po wyjaśnieniu wątpliwości i dyskusji uczestników dokument został przyjęty pozytywnie w niezmienionym kształcie. Co istotne, przedstawicielki Ukrainy i Słowacji zwróciły uwagę na fakt, że pomimo tego, że rekomendacje nie zostały jeszcze oficjalnie przyjęte przez Komitet Ministrów, to znajdują one już zastosowanie w przygotowywanych reformach. Propozycja dokumentu, która po drobnych korektach edycyjnych zostanie przekazana Komitetowi Ministrów znajduje się w załączeniu do niniejszego sprawozdania.

Kolejnym punktem było skrótkowe przedstawienie Raportu Sekretarza Generalnego na temat Demokracji, Praw Człowieka i zasady państwa prawa (2018 Report by the Secretary General on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law). W dokumencie przedstawiono zmiany w ostatnich latach w obszarze zmian instytucjonalnych, wymiaru sprawiedliwości, funkcjonowania instytucji demokratycznych, wolności zgromadzeń oraz wolności słowa. Nowym wątkiem jest kwestia dezinformacji i nowych mediów, które stanowią zagrożenie dla wartości RE. W najbliższych miesiącach działalność Sekretarza Generalnego

zostanie skoncentrowana na takich zagadnieniach jak: wolności wyborów i związanych z tym zagrożeń; finansach samorządowych; jak również kwestia transparentności działania administracji publicznej. W ramach krótkiej dyskusji nad ostateczną treścią raportu Węgry złożyły pisemny wniosek o wprowadzenie poprawek do tekstu, zawierających aktualny stan działań w wyżej przedstawionych obszarach.

Nową inicjatywą Rady Europy było przygotowanie Raportu – Impact of new information technologies on electoral processes – który nie wynikał z żadnych decyzji Komitetu Ministrów, a był dodatkowym działem, które zostało zrealizowane przy współpracy z panelem ekspertów Rady Europy. Dokument zawiera przedstawienie najważniejszych zagrożeń dotyczących zmiany środowiska komunikacyjnego, w jakim funkcjonuje administracja publiczna, jak również wskazanie sposobów radzenia sobie z ze sposobem funkcjonowania technologii komunikacyjnych (fake news, sztuczna inteligencja, big data, algorytmów, boty używane przez partie polityczne). Powstaje zatem pytanie, czy posiadając taką opinię CDDG powinno zająć się tym tematem i promować w swoich krajach wiedzę na jego temat.

Ostatni punkt dotyczył efektów pracy Centre for Expertize for Local Government Reform, które przygotowało w ostatnim dwuleciu dwie istotne inicjatywy. Pierwsza z nich to narzędzie nauki 12 zasad dobrego rządzenia w formie e-learningowego kursu. Jest ono skierowane do urzędników administracji rządowej i samorządowej w formie pytań i problematycznych przykładów do dyskusji. Obecnie jest ono dostępne w angielskiej wersji językowej, jednakże istnieje możliwość przetłumaczenia na inne języki, jeśli kraje członkowskie zgłoszą chęć jego wykorzystania. Drugą inicjatywą była promocja 12 zasad dobrego rządzenia w formie certyfikatu Rady Europy dla samorządów, które wykażą się ich wdrożeniem. Do tej pory narzędzie zostało wdrożone w takich krajach jak: Hiszpania, Grecja, Francja. Szczególne uznanie ze strony sekretariatu komisji zwrócono na sposób przeprowadzenia procedury nadania certyfikatu w Polsce, jak również koncepcji merytorycznej oceny zgłaszających się samorządów. Przedstawiciele Centrum Ekspertów zachęcali, aby państwa członkowskie podjęły wysiłek na rzecz popularyzacji zasad dobrego rządzenia w swoich krajach i przypominały o nich w debacie publicznej. Broszura promująca 12 zasad dobrego rządzenia znajduje się w załączeniu do niniejszego sprawozdania.

Obrady 29.11.2018

Drugi dzień obrad CDDG został otwarty informacją na temat działań Rady Europy na polu integracji kulturalnej i społecznej. Jest to obszar, który do tej pory nie stanowił priorytetu dla organizacji, jednak z biegiem czasu zyskiwał na znaczeniu. W czerwcu 2019 planowana jest konferencja na temat – Inclusion and antidiscrimination programmes. W ramach realizacji projektu powołano - Inclusiveness Lab, które stanowi wsparcie działań władz rządowych i samorządowych na rzecz wdrażania polityk integracji różnego rodzaju mniejszości (narodowych oraz religijnych) w ramach społeczeństwa. Działają w nim do tej pory głównie

miasta z Europy, ale są także przedstawiciele z innych kontynentów. Program składa się z dwóch filarów, z jednej strony skierowany analizowane są działania podejmowane w zakresie legislacyjnym przez administrację krajową, a z drugiej strony polityki integracyjne miast jeśli chodzi o codzienne funkcjonowanie mniejszości na ich terenie. Pierwsze spotkanie The First International Policy Lab, odbyło się w Lizbonie w 2017 roku, a drugie - Second International Policy Lab w Strasbourgu w czerwcu 2018, gdzie analizowano strategię działań miejskich. Główną ideą realizacji programu jest wsparcie miast w przygotowanie strategii działania dla społeczeństwa jako całości, a nie tylko dla wybranych grup. Analiza działań nakierowana jest na to jakie korzyści mogą przynieść działania integracyjne, a nie koncentrowanie się na problemach, które trzeba rozwiązać. Eksperti RE sformułowali do uczestników posiedzenia CDDG zaproszenie do prezentowanie swoich modeli i propozycji sprawdzonych działań, które zostaną wykorzystywane w publikacji podsumowującej projekt. Duże doświadczenie w prowadzeniu takiej polityki mają Niemcy, Portugalia i Irlandia. Trzeba jednak ten wątek rozwinąć, bo miasta, szczególnie duże miasta, stają się coraz bardziej wielokulturowe. Cały czas istnieje możliwość dołączenia się do sieci. Prośba o wysyłanie dobrych praktyk do 15 stycznia.

Główną część obrad drugiego dnia stanowił punkt dotyczących projektu – Etyki publicznej, które stało się przedmiotem grupy CDDG w grudniu 2017 roku w związku z decyzją Komitetu Ministrów. Głównym celem projektu jest aktualizacja obowiązującego od 2004 roku Podręcznika dobrych praktyk na temat etyki publicznej na poziomie lokalnym, a także towarzyszących dokumentów, tj. rekomendacji i przewodnika. Na obecnym etapie powołano grupę roboczą, która przygotowała ogólny projekt dokumentu z prośbą do członków CDDG o wskazanie najważniejszych obszarów przedmiotowych i grup docelowych dokumentu. Podczas dyskusji omówiono także proponowaną strukturę dokumentu, którego projekt znajduje się w załączeniu do niniejszego sprawozdania i na tej podstawie przeprowadzono dyskusję ze zgromadzonymi. Zauważono, że konieczne jest przygotowanie dokumentu, który będzie możliwy do wykorzystania przez możliwie dużą liczbę odbiorców – poczynając od urzędników, a kończąc na organizacjach pozarządowych i obywatelach. Skuteczność dokumentów dot. etyki publicznej będzie możliwa przy zaangażowaniu w jego realizację możliwie największej grupy odbiorców. Jak zwrócił uwagę przewodniczący grupy roboczej, konieczność ustanowienia takiego dokumentu jako standardu RE nie wynika z potrzeby osób reprezentujących kraje członkowskie organizacji, ale żądania stawianego przez obywateli w ramach odbudowy zaufania do sektora publicznego. Z tego powodu dokument nie będzie skierowany wyłącznie do pracowników służby cywilnej, ale do wszystkich pracowników pracujących w ramach sektora publicznego. Dokument będzie mógł być wykorzystywany jako podręcznik z którego można wybierać różne elementy do konkretnych działań, w tym: zarówno do zmian prawnych, przygotowywania szkoleń, promowania zasad etycznych, czy

wprowadzania standardów w sektorze publicznym. Założeniem autorów, którzy przygotowali ten dokument w ramach pracy grupy roboczej, jest to, aby dokument stanowił narzędzie uczące się i pozwalające nie tylko na wprowadzenie standardów, ale także ich monitorowanie i na koniec ewaluację. Podręcznik ma również przyczynić się do stworzenia kultury zasad etycznych, a więc zwracania uwagi na konieczność rozwijania działań zgodnie z zasadami etycznymi. Ważne jest także wprowadzenie kontroli demokratycznymi nad zasadami etycznymi, ponieważ pozwoli to także na wprowadzenie sankcji społecznych i tym samym większej skuteczności jego funkcjonowania. Na chwilę obecną w dokumencie znajduje się tylko 12 przykładów, dlatego sekretariat zachęca do przysyłania swoich doświadczeń narodowych. Ze strony uczestników dyskusji padła propozycja aby wykonać jeszcze pracę nad ujednoliceniem języka i sposobu przedstawienia zawartych przepisów. Takim pomysłem było przedstawienie zasad z perspektywy obywateli i tego co mogą oczekiwać od administracji bez względu na poziom administracji. W marcu będzie spotkanie nowej grupy dot. Etyki w administracji publicznej, zostaną także wykorzystane doświadczenia OECD i grupy GRECO. Wówczas będzie czas, aby popracować nad formą i językiem dokumentu. Ponownie zostanie przeanalizowana sprawa whistleblower. Poza podręcznikiem grupa robocza przygotowuje dla członków CDDG propozycje rekomendacji, które mają zostać przyjęte na spotkaniu plenarnych, które odbędą się pod koniec 2019 roku. Na obecnym etapie grupa robocza prosi o sugestie, co powinno być w nich ujęte. Przed grupą roboczą pozostaje jeszcze praca sprawdzenia co zrobiły w tym obszarze inne organizacje międzynarodowe.

Przedstawiciel Serbii zaprezentował uczestnikom ostatnią inicjatywę administracji rządowej skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego - Good governance index – Tool for assessment of capacities of local governments in Serbia in applying good governance principles – Standing Committees for Municipalities and Towns. Indeks jest zbudowany na podstawie 12 zasad dobrego rządzenia RE, ale także kryteriów dostosowanych do serbskich uwarunkowań prawnych. Na tej podstawie przygotowano 126 wskaźników pogrupowanych w 5 obszarach: odpowiedzialność; transparentność; równość; efektywność i skuteczność, anty-korupcja. Idąc przygotowaniem wskaźnika jest stworzenie narzędzia, które z jednej strony pozwoli na samoocenę jednostkom samorządu terytorialnego, a z drugiej strony pozwoli zebrać informację administracji rządowej, w których obszarach administracja lokalna ma problemy w zarządzaniu. Co ważne, wypełniając ankietę stanowiącą podstawę indeksu – samorządy nie mogą sprawdzić na jakim poziomie są w porównaniu z innymi jednostkami, a jedynie otrzymują informację zwrotną o tym w jakim stopniu wypełniają każdy z obszarów. Wskazanie ma charakter procentowy i jest informacją jedynie dla samorządu. Ministerstwo Administracji nie publikuje na podstawie zebranych danych rankingów jednostek samorządu terytorialnego, a jedynie wskazuje zbiorczą informację w jakim obszarze jednostki samorządowe wypełniają dane wymagania i na tej podstawie przygotowują wsparcie eksperckie, szkolenia, bądź zmiany

prawne. Wypełnienie ankiety jest dobrowolne i nie wiąże się z uzyskaniem żadnych dodatkowych środków finansowych lub innego wsparcia. Są jednak cenną informacją, gdzie są słabości w zarządzaniu, jakie kompetencje w JST są, a jakie należy poprawić. Samorządy mogą także samodzielnie zgłaszać się o pomoc w wybranych obszarach, aby otrzymać wiedzę, jak radzić sobie z poszczególnymi obowiązkami prawnymi.

Drugą inicjatywą, którą przedstawił przedstawiciel Serbii był program zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym - Human Resource Management in Local Self-Government – Serbia. To wieloletni program, który realizowany jest przy wsparciu RE. W pierwszej fazie projektu trwającej od 2016 do 2017, poddano analizie obowiązujące przepisy prawne dotyczące prawa urzędniczego i praktyk zarządzania. Takie działania były potrzebne ze względu na fakt, że poprzednie regulacje były uchwalone na początku lat 90. i nie odpowiadały realiom samorządowym. W drugiej fazie projektu, która trwa od 2018 i jest planowana do 2021 i poświęcony jest przygotowaniu wsparcia szkoleniowego dla pracowników administracji rządowej i samorządowej. Na chwilę obecną szkoleniem objętych jest 10% pracowników. Na podstawie zgromadzonej wiedzy i prowadzonych programów szkoleniowych administracja rządowa posiada kilka kursów, które jest w stanie przeprowadzić na życzenie jednostek samorządu terytorialnego łącznie z możliwością zdiagnozowania potrzeb szkoleniowych. W celu wzmocnienia potencjału szkoleniowego pracowników samorządowych rozszerzono działania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, która działa nie tylko na potrzeby administracji rządowej, ale także samorządowej oferując wsparcie merytoryczne.

Ostatnim punktem spotkania było przedstawienie sprawozdania z pracy Centre of Expertise for Local Government Reform, które stanowi zaplecze merytoryczne CDDG i działań doradczych RE w ramach pomocy innym państwom w reformowaniu administracji publicznej. W pierwszej części prezentacji przedstawiono projekty realizowane w krajach, które zgłosiły się o wsparcie, była to w głównej mierze Ukraina, Grecja, ale także Albania, Armenia, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Cypr i Bułgaria. Wsparcie dotyczyło realizowanych reform i doradztwa na temat sposobu reformowania administracji publicznej. Mniejszymi projektami, które realizowali eksperci RE było: (1) przeprowadzenie szkoleń dla pracowników samorządowych, które realizowano na podstawie zainteresowania krajów członkowskich (np. w Litwie i we Francji); (2) pomoc przy wdrażaniu ELoGE – 12 zasad dobrego rządzenia w jednostkach samorządowych – gdzie po raz kolejny zwrócono na pozytywny przykład Polski i działań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej; (3) przeglądy ustawodawstwa samorządowego i rządowego realizowanego na żądanie krajów, np. w Słowacji. Ważnym aspektem funkcjonowania Centrum Ekspertyz jest także rozwijanie współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi. Nie chodzi tu tylko o OECD i UE, ale także inne międzynarodowe organizacje samorządowe – jak UCLG (United Cities and Local

Governments); ALDA (European Association of Local Democracy); czy też ReSPA (Regional School of Public Administration). Liczba realizowanych projektów z każdym rokiem rośnie, ale jest to możliwe dzięki wsparciu finansowemu niektórych krajów, a także podejmowanych działań na prośbę krajów członkowskich, gdyż z budżetu RE realizowane są głównie inicjatywy promocyjne 12 zasad dobrego rządzenia. Szefowa Centrum Ekspertyz zachęcała do współpracy i korzystania ze zgromadzonej przez RE wiedzy i doświadczeń w reformowaniu administracji publicznej.

Druga grupa działań dotyczyła inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego wewnątrz krajów UE, ale także krajów graniczących z UE. Duże zainteresowanie tym projektem wynika z działań UE i cały czas jest podtrzymywane. KE wprowadziła nowe narzędzia współpracy w ramach UE i możliwość rozszerzania działań legislacyjnych, np. EuroReg Project. Dotychczasowe wnioski są takie, że nie wystarczy przeznaczenie środków finansowych oraz poprawy infrastruktury aby współpraca była lepsza, konieczne jest także podejmowanie inicjatyw legislacyjnych, aby móc skoordynować funkcjonowanie usług publicznych, np. w zakresie transportu publicznego, który przebiega przez granice krajów. Ważną inicjatywą jest w tym zakresie stworzenie EDEN, czyli platformy internetowej do identyfikowania ograniczeń we współpracy i narzędzi ich rozwiązywania. Inne instytucje międzynarodowe wprowadzają gromadzą i upubliczniają podobne dane, więc trzeba popracować nad tym, aby je ujednoczyć, albo zbudować jedną platformę, która pozwoli zebrać wszystkie narzędzia w jednym miejscu. Problemem są ograniczenia konstytucyjne we wdrażaniu niektórych rozwiązań dot. współpracy transgranicznej, więc usunięcie barier wymaga woli politycznej na najwyższym poziomie.

Obrady 30.11.2018

Pierwszym punktem obrad było wystąpienie Ministra Administracji - Lovro Kuscevic – który przedstawił założenia oraz ponad dwuletnie doświadczenia reformy administracji publicznej w Chorwacji. Podejmowane działania na rzecz zwiększenia efektywności i podniesienia jakości działań administracji mają gruntowny charakter i dotyczącą takich obszarów jak: (1) decentralizacji zadań publicznych dotychczas realizowanych przez administrację rządową – w tym celu dokonano gruntownego przeglądu zadań publicznych i na tej podstawie zdecydowano, które usługi mają kluczowy charakter dla państwa; (2) zlikwidowania administracji rządowej na poziomie powiatowym, jak również ponad 20 agencji rządowych – w związku z nakładaniem się kompetencji i realizowanie zadań zarówno przez administrację rządową i terenową, jak również jednostki samorządowe zdecydowano się zlikwidować nakładanie się zadań poprzez cofnięcie administracji rządowej; (3) przyjęcie nowej ustawy o służbie cywilnej – istotna zmiany polega na stworzeniu nowej klasyfikacji stanowisk i z obowiązujących ponad 40 zredukowanie ich liczby do 14. Ponadto, określono

nowy rozdział między funkcjami administracyjnymi i politycznymi na mocy którego dyrektor departamentu w ministerstwie musi być członkiem służby cywilnej; (4) nowy system wynagradzania pracowników administracji publicznej – podjęto decyzję o zamrożeniu zatrudnieni w administracji publicznej, a wynagrodzenia osób, które będą odchodziły na emeryturę będą przeznaczone na podwyżki dla pracujących urzędników; (5) w związku z działaniami dekoncentracyjnymi – zbudowanie na nowo instytucje kontroli i nadzoru – do tej pory nadzór był bardzo rozproszony, gdyż każde z ministerstw posiadało kompetencje kontrolne w stosunku do zadań realizowanych na poziomie lokalnym. Obecny nadzór ma charakter zintegrowany i będzie realizowany przez jeden urząd; (6) uproszczenie procedur administracyjnych i digitalizacja zadań publicznych – zadanie to dokonywane jest na bieżąco wraz z postępującą analizą procedur realizacji zajęć i dygitalizacją rejestrów publicznych. Zaprezentowany program reform wspierany jest finansowo ze środków UE w wysokości 100 mln. euro. Poza wskazanymi zadaniami, administracja rządowa przygotowała strategię antykorupcyjną na lata 2015-2020, którą objęte są wszystkie rodzaje administracji, a także wprowadzono programy szkoleniowe dotyczące konfliktu interesów. Wsparciem merytorycznym dla przeprowadzanych reform było Centrum Ekspertyz RE. Zagadnieniem, które jest cały czas na etapie prac legislacyjnych jest nowy finansowy system wyrównawczy. Pozostałe reformy w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły wprowadzenia PIT komunalnego oraz przekazania dochodów z tytułu podatku od zysków kapitałowych.

W ramach posiedzeń grupy CDDG przedstawiono także działania innych organów RE, które podejmowane były w zakresie problematyki poruszanej przez grupę. Mr Jean-Pierre Grin – reprezentujący Zgromadzenie Parlamentarne, podkreślił duże znaczenie zagadnienia decentralizacji. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście kwestia decentralizacji finansowej, w związku z negatywnym wpływem kryzysu ekonomicznego na wydatki samorządowe i możliwość realizacji zadań publicznych. Na podstawie tej aktywności przygotowano dokumenty i rekomendacje dla władz samorządowych – The role of national parliaments in successful decentralisation processes. Konkluzją do realizowanych zadań było zwrócenie uwagi, że decentralizacja oznacza realizację usług bliżej obywateli, lepszą odpowiedzialność przed obywatelami., a także większą innowacyjność w ich realizacji. W raporcie zwrócono także uwagę na strategię wdrażania reform decentralizacyjnych. Szczególną rolę w tym zakresie mają parlamenty narodowe, które odpowiedzialne są za ustanowienia prawa samorządowego oraz późniejszej kontroli jego realizacji. Z tego powodu od samego początku musi być zaangażowany w proces reform. Zadania decentralizacyjne powinny zostać poddawane ocenie i przeglądowi co kilka lat, ponieważ sposób realizacji zadań oraz potrzeby społeczne zmieniają się systematycznie. Konieczne działania, które trzeba uwzględnić w ramach reform decentralizacyjnych to: (1) konsultacje i zaangażowanie możliwie

szerokiej koalicji, łącznie z dziennikarzami; (2) uwzględnienie czynnika czasu w reformowaniu administracji, nie można podejmować szybkich działań, bo spowoduje to opór; (3) umiędzynarodowić proces, aby porównywać rozwiązania z innymi krajami.

Podczas posiedzenia swoje sprawozdanie złożył także Mr Andreas Kiefer, Sekretarz Generalny Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Wrócił on uwagę, że zadania tej instytucji sprowadzają się do wymiany doświadczeń i dobrych praktyk; informowania się o podejmowanych reformach administracyjnych; monitorowania i obserwowania lokalnych wyborów. Najważniejszym dokumentem przyjętym przez Kongres był podręcznik praw człowieka na poziomie samorządowym. W następnym roku najważniejszym celem pracy będzie zaangażowanie się w pracę jednej z grup roboczych CDDG zajmującej się kwestia etyki i zaufania w administracji publicznej.

Jednym z najważniejszych partnerów współpracy RE i CDDG jest reprezentacja organizacji pozarządowych, która jest aktywnie zaangażowana w prace komitetu. Z tego powodu przewodniczący INGO złożył sprawozdanie z inicjatyw realizowanych przez NGO w ramach NGO. Do najważniejszych z nich należała praca nad włączeniem organizacji pozarządowych i obywateli w procesy decyzyjne w państwach członkowskich. Jednym z narzędzi realizacji tego celu ma być monitoring wdrożenia przyjętych przez RE rekomendacji w zakresie standardów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Co więcej, INGO zamierza przeprowadzić akcję promocyjną i informacyjną na rzecz prawa człowieka w krajach członkowskich zwracając uwagę na fakt, że to regulacje, które są przeznaczone dla wszystkich obywateli, a nie tylko dla różnego rodzaju mniejszości. W przekonaniu przedstawicieli organizacji pozarządowych prawa człowieka są bagatelizowane przez obywateli, którzy nie dostrzegają ich znaczenia dla codziennego funkcjonowania.

Ważną inicjatywą przewidzianą do realizacji w następnym roku przez INGO jest prowadzenie wizyt krajowych Konferencji INGO (Country visits of the Conference of INGOs), na podstawie których ma zostać przygotowany przegląd możliwości działania społeczeństwa obywatelskiego w krajach członkowskich. Efektem wizyt będzie raport, do którego będą mogły odnieść się kraje członkowskie. Narzędziem, które ma pomóc w przygotowaniu wskaźników oceny funkcjonowania organizacji pozarządowych jest projekt przygotowywany wspólnie z UE. Na tej podstawie zostaną przygotowane wskaźniki uczestnictwa, które będą mogły być rozszerzone na inne kraje poza UE, ale będące w RE.

W dniu 21 listopada br. przewodnictwo w RE objęła Finlandia, które będzie trwało do maja 2019. Z tej okazji przedstawiciel kraju przedstawił główne założenia i inicjatywy, które kraj ma zamiar zrealizować: (1) wzmacnianie systemu praw człowieka i rządów prawa – w szczególności sztucznej inteligencji i związanych z tym zagrożeń dla praw człowieka; (2) wzmacnianie praw kobiet – legislacja, partycypacja i dialog ze społeczeństwem obywatelskim na poziomie lokalnym, a także relacje pomiędzy administracją rządową i samorządową; (3)

otwartość i włączenie młodych ludzi i przeciwdziałanie radykalizmom – ten temat jest istotny z powodu starzejącego się społeczeństwa i znalezienia języka dotarcia do młodych osób. Cele te mają zostać osiągnięte przez następujące wydarzenia: (1) konferencja na temat obrony europejskich standardów i rządów prawa – 5 luty 2019 Tempere; (2) Konferencja na temat sztucznej inteligencji i praw człowieka 26 luty 2019 w Helsinkach; (3) Spotkanie biura kongresu; (4) Konferencja na temat zwalczania stereotypów na temat kobiet i seksizmu 28 marzec, Helsinki; (5) Congres of Local and Regional Authorities 2-4 kwietnia; (6) Education od Democratic Citizenship – kwiecień.

Wydarzeniem, które zyskuje coraz większe znaczenie jest organizowane corocznie World Forum for Democracy. W obecnym roku tematem przewodnim była kwestia równości płci. W inicjatywie wzięło udział ponad 2000 osób. Zagadnieniem zarządza w RE Education Division. Narzędzia, które zostały uznane za istotne w kontekście wzmocnienia równej pozycji kobiet to: (1) kwoty wyborcze; (2) uwzględnianie potrzeb kobiet w budżetach. W celu wypracowania praktycznych rozwiązań powołano specjalny Lab zajmujący się problematyką równościową, jak również Democracy inkubator. Efektem Forum są konkluzje, które mogą być później wykorzystywane przez zainteresowane strony. Zadaniem Form nie jest jednak tworzenie rekomendacji lub innych regulacji prawnych, które nakładałoby na państwa członkowskie obowiązki. Nie ma jeszcze decyzji co do tematu przewodniego Forum w następnym roku. Decyzja zostanie podjęta przez Komitet Ministrów w lutym 2019 roku. Prawdopodobnie będzie to dezinformacja i jej wpływ na prawa człowieka i rządy prawa.

Spotkanie zakończyło przyjęcie sprawozdania z posiedzenia plenarnego CDDG oraz kalendarza spotkań w następnym roku, które znajduje się poniżej.

#### Kalendarz aktywności CDDG w roku 2019

<b>Komitet/ Grupa robocza</b>	<b>Data</b>
Grupa robocza e-demokracja	14-15 Marzec
Grupa robocza etyka w administracji publicznej	21-22 Marzec
Posiedzenie Biura CDDG	25 Maj
Grupa robocza etyka w administracji publicznej	17-18 Czerwiec
Grupa robocza e-demokracja	12-13 Wrzesień
Posiedzenie Biura CDDG	22-25 Październik
10. Posiedzenie plenarne CDDG	9-11 Grudzień

## Podsumowanie

### Wnioski

W wielu krajach Europy Południowej i Wschodniej przeprowadzane są gruntowne reformy administracji publicznej. Dla przykładu można wskazać Ukrainę, Chorwację, Serbię, czy Armenię. Głównym celem ich wdrażania jest chęć poprawy efektywności działania oraz decentralizacja zadań publicznych. Rada Europy jako organizacja promująca 12 zasad dobre rządzenia aktywnie uczestniczy w tych działaniach oferując wsparcie eksperckie i doświadczenie międzynarodowe w przeprowadzaniu tego typu zmian.

Aktualne tematy, którymi zajmuje się CDDG to: (1) grupa robocza ds. e-demokracji, która do końca następnego roku ma przygotować rekomendacje w zakresie głosowania i partycypacji z wykorzystaniem nowych technologii; (2) zakończenie prac nad podręcznikiem ds. etyki w administracji publicznej. Ponadto, należy wskazać tematy, które zostaną sfinalizowane w pierwszym kwartale następnego roku, tj. kwestia działań integracyjnych na rzecz mniejszości w samorządach terytorialnych, do której cały czas można się przyłączyć, oraz przedstawienie przykładów działań krajowych w ramach etyki w sektorze publicznym. Swoją aktywność będzie także intensyfikowała stała reprezentacja NGO przy RE, która zapowiada wizyty w krajach członkowskich i przygotowywanie przeglądów obowiązujących regulacji prawnych.

W związku z przygotowaniem raportów – Algorithms and Human Rights oraz Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making należy spodziewać się dużej aktywności RE w tym obszarze nowych technologii i potencjalnych zagrożeń, które mogą z tego wynikać w obszarze demokracji i praw człowieka. Chęć podjęcia tematu zgłosiła już Finlandia, która objęła przewodnictwo w RE.

### Rekomendacje działań

1. Zainteresowanie Ministerstwa Cyfryzacji planowanymi działaniami w ramach Przewodnictwa Finlandii w RE – poruszane w ramach organizowanych konferencji działania, mogą stać się cennym wsparciem merytorycznym dla polskich rozwiązań prawnych;
2. Przedstawienie na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego możliwości wykorzystania wniosków z projektów dot. integracji mniejszości w miastach. Może to być cenna wskazówkach dla miast, gdzie przebywa obecnie duża liczba Ukraińców;
3. Włączenie się w projekt dot. etyki w administracji publicznej – powstały w ten sposób podręcznik może być przydatny szczególnie w pracy jednostek samorządu terytorialnego;
4. Dalsze zaangażowanie w prace zespołu roboczego dot. e-demokracji;

5. Przekazanie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej pozytywnej oceny CDDG, wyrażonej wielokrotnie podczas posiedzenia, na temat promocji 12 zasad dobrego rządzenia oraz przygotowanie agendy dalszych działań promocyjnych;