

WORKING GROUP ON ACCOUNTABILITY (GT-RE) EUROPEAN COMMITTEE ON DEMOCRACY AND GOVERNANCE (CDDG) Council of Europe, Strasburg, wideokonferencja 28-29.09.2020 r.

Spotkanie grupy roboczej rozpoczął przewodniczący - pan Paul-Henri Philips (Belgium, Region of Brussels-Capital). Pozdrowił uczestników i wyjaśnił cel spotkania - opracowanie zaleceń w sprawie demokratycznej odpowiedzialności wybranych urzędników i organów na szczeblu lokalnym i regionalnym. Następnie przewodniczący oddał głos sekretariatowi. Sekretariat przypomniał o stanie prac po pierwszym posiedzeniu GT-RE w dniach 13-14 lutego 2020 r. Wideokonferencje pozwoliły na kontynuowanie prac pomimo pandemii, tak aby CDDG mógł do końca 2021 r. omówić projekt zaleceń i towarzyszące mu sprawozdanie. GT-RE może zorganizować jedno lub dwa kolejne posiedzenia w 2021 r., w zależności od planu prac i budżetu, a w razie potrzeby można rozważyć przeprowadzenie konsultacji pisemnych wypracowanych zaleceń. Przedstawiciel sekretariatu wyjaśnił, że dokumenty dyskutowane na spotkaniu znajdują się na platformie KUDO. Wyjaśnił także, że kwestionariusze dot. odpowiedzialności (accountability) wpłynęły od 17 krajów, ale nie wszystkie zostały jeszcze przetłumaczone. Jeśli pozostałe kraje chcą dostać kwestionariusze, mogą to zrobić. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami utworzono stronę internetową o ograniczonym dostępie w celu zebrania dokumentów roboczych w jednym miejscu i umożliwienia członkom przesyłania dokumentów i wymiany informacji również w okresie między posiedzeniami. Przedstawiciel sekretariatu zapowiedział wystąpienia 2 ekspertów podczas spotkania grupy roboczej, zarysował ich sylwetki i wyjaśnił rolę w obradach grupy roboczej. Przedstawił także plany działania CDDG na następny okres oraz szczegółową agendę spotkania.

Przewodniczący grupy roboczej merytoryczną część spotkania rozpoczął od przypomnienia i przedyskutowania interpretacji pojęć accountability and responsibility w odniesieniu do administracji i władzy publicznej. Podziękował wszystkim delegatom i uczestnikom za dotychczasowe prace. Następnie oddał głos ekspertowi, panu Arnaud Duranthe z uniwersytetu w Strasburgu. Ekspert przedstawił swoje wnioski z analizy odpowiedzi na kwestionariusz dot. accountability. Krótko opisał zagadnienia definicyjne właściwe dla opracowanych zaleceń, zwracając uwagę na potrzebę uważnego tłumaczenia i ujednoczenia rozumienia pojęć w języku angielskim i francuskim. Zgłosił też potrzebę sformułowania jasnych kryteriów dla rozróżniania odpowiedzialności osobistej i odpowiedzialności zawodowej oraz odpowiedzialności osób prawnych. Zauważył także, na podstawie otrzymanych kwestionariuszy, znaczne rozbieżności w rozwiązaniach stosowanych w poszczególnych krajach. Podkreślił, że w niektórych państwach democratic accountability praktycznie nie istnieje. Różne są też formy partycypacji obywateli w życiu publicznym. Podsumowując, praktyki są zróżnicowane, trudno wyodrębnić wspólny wzór zaleceń, ponieważ kraje mają zróżnicowane podstawy prawne dla stosowanych rozwiązań w zakresie democratic accountability. Tworząc zalecenia trzeba zachować znaczny poziom elastyczności. Po zakończeniu wypowiedzi eksperta zaproponowano, by plik tekstowy którym się posługiwał został przetłumaczony na język angielski i udostępniony uczestnikom grupy w tej formie.

Głos zabrał kolejny ekspert reprezentujący świat nauki: Filipe Teles. Również podkreślił, że z jego punktu widzenia (jako politologa) koncept accountability jest bardzo złożony. Zagadnienie accountability na poziomie lokalnym i regionalnym jest niezwykle istotne, a równocześnie trudne do analizowania w wymiarze globalnym. Z badań wynika, że kraje starają się zwiększyć transparentność elekcji i działania administracji lokalnej i regionalnej. Jednak widać znaczną różnorodność stosowanych rozwiązań. Zaleca, by w procesie reformowania zwrócić uwagę na nowe cyfrowe uwarunkowania działania rządów i administracji. Accountability wymaga jego zdaniem spełnienia co najmniej 2 warunków: istnienia standardów i wskazówek działania oraz dostępu do informacji. Trzeba też pamiętać o roli mieszkańców w kształtowaniu przejrzystości i odpowiedzialności w administracji i rządzie. Należy badać i analizować ich opinie. Ważna jest nie tylko efektywność i sprawność administracji, ale też procedury i wartości demokratyczne na poziomie lokalnym, w tym mechanizmy partycypacyjne. Trzeba kształtować responsywne, sprawne i demokratyczne rządy lokalne z efektywnymi kanałami komunikacji z mieszkańcami oraz stosować wielowymiarowe instrumenty monitorowania accountability na poziomie lokalnym, uwzględniające badanie poziomu satysfakcji mieszkańców, tak by gromadzić jak najwięcej wiedzy. Democratic accountability jest fundamentem dobrego rządzenia. Odnosi się do samych wyborów i do działalności samorządów pomiędzy wyborami.

Przewodniczący, Paul Rowsell, nawiązując do wystąpień eksperckich podkreślił, że accountability faktycznie wymaga spełnienia warunku dobrej polityki informacyjnej. Zapewnienie dostępu do rzetelnej i pełnej informacji jest niezbędne. Zasugerował, że zagadnieniem social media i wyborów powinny zająć się też inne grupy ponieważ wpływ cyfryzacji na demokrację jest szerokim interdyscyplinarnym zagadnieniem.

W toku dyskusji Gerhard Emischer (INGO) także podkreślił, że informacja i dostęp do niej ma duże znaczenie dla democratic accountability i różnie to uwarunkowanie kształtuje się w poszczególnych krajach. Kraje skandynawskie zapewniają dostęp do informacji na szeroką skalę – inne kraje nie są aż tak otwarte na relacje ze społeczeństwem. Obawia się jednak, że swoich doświadczeń współpracy z mieszkańcami, że oni sami nie są doświadczeni w przyjmowaniu i analizowaniu informacji o znaczeniu publicznym. Tutaj potrzeba zachęcać ludzi do uczestniczenia w accountability i kształtować adekwatne kompetencje. Potrzeba edukacji w tym zakresie. Paul Rowsell podkreślił, że case studies są ważnym elementem podejścia do tworzenia wytycznych dotyczących accountability.

Sekretariat dokonał podsumowania, stwierdzając, że sugerowanym kierunkiem działania jest szersze włączenie mieszkańców. Istotne jest też branie pod uwagę zróżnicowane rozwiązania już funkcjonujących w poszczególnych krajach, np. są kraje gdzie organ wykonawczy w samorządzie lokalnym pochodzi z bezpośrednich wyborów, w innych krajach procedury wyborcze powodują, że ograniczony jest zakres bezpośredniego wyboru przedstawicieli przez mieszkańców.

Sonia Sirtori poprosiła, by wypracowane przez grupę roboczą zalecenia były napisane prostym i zrozumiałym językiem, jako wzór podała Rekomendacje Komitetu Ministrów CM/Rec(2019)3 on supervision of local authorities activities. Zagadnienie odpowiedzialności jest bardzo złożone i wymaga kilku działań równoległych:

- opracowania szkieletu zaleceń, w tym zasad ogólnych i szczegółowych,
- opracowania memorandum z wynikami dyskusji grupy oraz studiami przypadków,
- opracowanie słownika/aparatu pojęciowego tak by wyjaśnić podstawowe pojęcia, ponieważ z dyskusji wynika, że różnorodna jest nomenklatura oraz rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach. Chodzi o to, by jednolicie interpretować kluczowe dla działania grupy tematycznej terminy.

Przewodniczący zakończył pierwszy dzień spotkania i podziękował zgromadzonym za aktywny udział.

29.09.2020

Drugi dzień spotkania rozpoczął przewodniczący - p. Paul- Henri Philips witając uczestników i dziękując za ich wkład w organizację i przebieg spotkania. Krótco streścił obrady z dnia poprzedniego i zaprezentował agendę drugiego dnia obrad. Jako temat przewodni spotkania wskazał administrative accountability, zwłaszcza w kontekście wyników badania prowadzonego w krajach członkowskich. Przedstawiciel sekretariatu dodał, iż agenda spotkania uległa niewielkim modyfikacjom. Podkreślił też, że w toku dyskusji grupowej ukształtowała się definicja democratic accountability, choć nie można przyjąć, że jest ona definicją ostateczną, zwłaszcza wobec odmiennych głosów na temat elementów wspólnych i odrębnych definicji democratic accountability and political democracy. Przedyskutowano powyższy problem i przyjęto dwie perspektywy analityczne dla accountability – pośrednią i bezpośrednią. Podejście to poparli zarówno ekspert Filipe Teles jak i przedstawiciel organizacji pozarządowych: Gerhard Ermischer INGOs. Dodatkowo, Markku Mollari zanzaczył, że należy zwrócić uwagę na rolę mediów, jeśli szuka się rozgraniczenia między administracyjną i polityczną odpowiedzialnością (accountability). Media nie dostarczają informacji obiektywnych i zgodnych z wypracowaną nomenklaturą, warto podkreślić problem informowania mieszkańców w czasie wyborów lokalnych, gdy prasa lokalna często nie jest neutralna i nie kreuje właściwego obrazu demokracji lokalnej. Zdecydowano jednak, że powyższe zagadnienie nie mieści się we właściwości grupy tematycznej. Przyjęto, że Warunkami accountability na poziomie generalnym są: dostęp do informacji i przejrzystość, które powinny być ogólnymi zasadami rekomendowanymi przez GT dla polityki lokalnej.

W kolejnej części pod dyskusję poddano różnice między financial liability and financial accountability, dążąc do wypracowania prawidłowych definicji obu tych pojęć. Finalne wersje muszą pojawić się w zaleceniach opracowanych przez grupę tematyczną. Zwrócono uwagę na trudności w egzekwowaniu przez lokalne organy stanowiąco - kontrolne (rady) śródkresowych raportów finansowych i zarządczych opracowanych przez organy wykonawcze (zjawisko występujące w niektórych krajach), co świadczy zarówno o powiązaniach między konceptem democratic accountability i financial accountability i liability, jak i o pewnych deficytach praktyki w ich zakresie.

Zauważono, że grupa tematyczna powinna w swej pracy odnosić się do stanowisk innych instytucji, w tym Komisji Weneckiej.

Ustalono, że kolejne posiedzenie grupy roboczej może odbyć się pod koniec lutego lub na początku marca 2021 r., w formie wideokonferencji lub w Strasburgu, w zależności od programu prac, który ma zostać uzgodniony przez CDDG i najbliższych decyzji budżetowych na rok 2021. Sekretariat poinformuje GT-RE o dacie i miejscu posiedzenia, gdy tylko dostępne będą dodatkowe informacje.