

Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE

Podsumowanie



Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ustanawia prawo do wolności zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12) oraz do wolności wypowiedzi i informacji (art. 11). Mają one szczególne znaczenie z uwagi na to, w jaki sposób dotyczą organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej (UE) odgrywają kluczową rolę w propagowaniu praw podstawowych, a tym samym przyczyniają się do funkcjonowania demokracji. Udzielają one głosu jednostkom w sprawach dla nich istotnych, pomagają posiadaczom praw w ich egzekwowaniu, monitorują działania rządów i parlamentów, doradzają osobom kształtującym politykę i rozliczają władzę z ich działań. Z uwagi na różnice rozwoju historycznego, w UE występują różnorodne formy zaangażowania w sprawy społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego różnią się również znacznie między sobą pod względem rodzaju i wielkości – od dużych, bogatych w zasoby organizacji międzynarodowych, po małe, lokalne organizacje oparte na wolontariacie.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) współpracuje i regularnie konsultuje się z wieloma

takimi organizacjami. Coraz częściej zgłaszają one, że wspieranie ochrony, promocji i realizacji praw człowieka w Unii staje się dla nich coraz trudniejsze – zarówno z powodu ograniczeń prawnych, jak i praktycznych.

Wyzwania istnieją we wszystkich państwach członkowskich UE, jednak ich dokładny charakter i zasięg różnią się w zależności od kraju. Obejmują one: niekorzystne zmiany w prawodawstwie lub niewłaściwe wdrażanie przepisów; przeszkody w dostępie do zasobów finansowych i zapewnieniu ich trwałości; trudności w dostępie do decydentów oraz we wpływniu na kształtowanie prawa i polityki; a także ataki na obrońców praw człowieka i przesładowanie ich, w tym również negatywny dyskurs mający na celu delegalizację i stygmatyzację organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W pełnym sprawozdaniu FRA na ten temat omówiono różne rodzaje i wzorce wyzwań stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w różnych krajach UE i podkreślono obiecujące praktyki, które mogą przeciwstawić się tym niepokojącym tendencjom. Niniejsze streszczenie przedstawia główne ustalenia sprawozdania oraz opinie FRA na temat poruszonych w nim kwestii.

Najważniejsze ustalenia i opinie FRA

Opinie FRA oparte są na ustaleniach przedstawionych w pełnym sprawozdaniu Agencji, zatytułowanym *Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE*. Lista opinii nie jest wyczerpująca. Opinie skupiają się na obszarach, w których państwa członkowskie UE mogą z łatwością działać w zakresie prawa UE i w których działania prawne lub polityczne są najpilniej potrzebne. Dodatkowo działania na szczeblu państw członkowskich oraz na poziomie międzynarodowym – w tym działania wykraczające poza kompetencje UE – mogłyby w jeszcze większym stopniu pomagać organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w ochronie, promowaniu i przestrzeganiu praw człowieka w UE.

Sprzyjające otoczenie regulacyjne

Aby realizować swoje zamierzenia, podmioty społeczeństwa obywatelskiego promujące prawa podstawowe muszą mieć możliwość wykonywania swoich praw w pełni, bez zbędnych lub arbitralnych ograniczeń. Wymaga to od państw pełnej realizacji ich pozytywnych zobowiązań w zakresie promowania praw człowieka i tworzenia sprzyjającego środowiska dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do poszanowania wszystkich praw zawartych w Karcie oraz do „przestrzegania zasad i popierania ich stosowania zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach”. Prawo do wolności zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12 Karty) oraz do wolności wypowiedzi i informacji (art. 11 Karty) mają w tym kontekście szczególne znaczenie. Mają one zastosowanie do państw członkowskich UE w sytuacjach, gdy działają one w zakresie prawa Unii.

Państwa członkowskie mają różne uzasadnione interesy w przyjmowaniu ustawodawstwa i przepisów administracyjnych, mogących wpływać na organizacje społeczeństwa obywatelskiego, m.in. w dziedzinie prawa podatkowego lub w odniesieniu do przepisów dotyczących przejrzystości, lobbingu czy prawa wyborczego. Takie działania mogą mieć jednak potencjalnie niekorzystny wpływ na organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wywołując tzw. efekt mrożący nawet wówczas, gdy nie było takiego zamiaru.

Skutki pojedynczych aktów legislacyjnych lub administracyjnych mogą być trudne do oceny w odebraniu od innych. Z uwagi na współzależności

Uwagi terminologiczne

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego

Dla celów sprawozdania FRA organizacje społeczeństwa obywatelskiego definiuje się – jak ujmuje to rozporządzenie powołujące Agencję (Rozporządzenie (WE) nr 168/2007) – jako „organizacje pozarządowe” oraz „instytucje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się problematyką praw podstawowych”, a zgodnie z Zaleceniem 14 (2007) Komitetu Ministrów Rady Europy jako „dobrowolne samorządne organy lub organizacje utworzone w celu realizacji zasadniczo niekomercyjnych celów swoich założycieli lub członków”.

Sprawozdanie dotyczy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które – jak określono w Deklaracji ONZ o obrońcach praw człowieka – podejmują działania w celu „propagowania, ochrony i realizacji praw człowieka i podstawowych wolności” na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Więcej informacji: Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw

Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U 2007 L 53, art. 10; Rada Europy, Komitet Ministrów (2008), Zalecenie CM/Rec(2007)14, ust. 1 pkt. 1; Komisja Wspólnot Europejskich (2000), „The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership”, Dokument konsultacyjny Komisji, COM(2000) 11 final, ust. 1.2; oraz Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych *Declaration on Human Rights Defenders*, A/RES/53/144 z 8 marca 1999, art. 1.

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego jest „obszarem społecznym, w którym działają podmioty społeczeństwa obywatelskiego; środowiskiem i ramami, w których działa społeczeństwo obywatelskie; oraz relacjami między podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, państwem, sektorem prywatnym i ogółem społeczeństwa.”

Więcej informacji: Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), *A Practical Guide for Civil Society: Civil Society Space and the United Nations Human Rights System*.

w systemie prawno-politycznym, całość bywa często większa niż suma części składowych: nawet jeśli poszczególne posunięcia legislacyjne w danym obszarze niekoniecznie muszą naruszać prawa podstawowe, suma takich posunięć przyjętych w różnych obszarach może, gdy rozpatruje się je łącznie, zwiększyć obciążenia regulacyjne, jakim poddawane są podmioty społeczeństwa obywatelskiego do takiego stopnia, że może to osłabić ich zdolność do działania. Jest to istotne w sytuacjach, gdy państwa członkowskie dokonują transpozycji i wdrożenia prawodawstwa UE – na przykład w obszarze kontroli granic, zwalczania terroryzmu lub prania brudnych pieniędzy.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zidentyfikowały następujące wyzwania dotyczące otoczenia regulacyjnego:

- Uznawanie lub rejestracja organizacji społeczeństwa obywatelskiego może napotykać problemy. Przykładem może być jedno z państw członkowskich, nieuznające niezarejestrowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także inne państwo wymagające podwójnej rejestracji takich organizacji. W kolejnym państwie członkowskim dokumenty rejestracyjne musiały zostać zmodyfikowane po wprowadzeniu nowego prawa, co wiązało się z dużym nakładem czasu i środków.
- Przepisy prawa dotyczące przejrzystości, które wymagają od podmiotów zaangażowanych w kampanie polityczne rejestrowania się jako osoby trzecie prowadzące kampanie polityczne (albo w ogóle albo w czasie okresu wyborczego), podobnie jak przepisy dotyczące lobbingu, mogą służyć prawnie uzasadnionym celom. Jeżeli jednak zostały sporządzone lub zastosowane w nieproporcjonalny sposób, niosą ze sobą ryzyko nałożenia na organizacje społeczeństwa obywatelskiego ograniczeń co do możliwości informowania opinii publicznej o sprawach leżących w interesie ogólnym lub działania w roli rzecznika.
- Państwa członkowskie nakładają czasem ograniczenia dotyczące wjazdu na ich terytorium obywateli państw spoza Unii, pragnących zaangażować się w pracę na rzecz praw człowieka w danym państwie, bez podania wystarczającego wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy. Jedno z państw członkowskich nałożyło również zakaz – później uchylony – na obywatela innego państwa członkowskiego chcącego zaangażować się w pracę na rzecz praw człowieka.
- Przepisy krajowe czasami wykraczają poza ograniczenia wolności pokojowych zgromadzeń, jakie można nałożyć zgodnie z przepisami

międzynarodowymi. Szczególnie negatywny wpływ na wolność pokojowych zgromadzeń mają środki podejmowane w celu zwalczania terroryzmu.

- Czasami państwa nakładają również, w formie przepisów prawa lub w praktyce, ogólne zakazy dotyczące gromadzenia się w określonym czasie lub określonych miejscach – na przykład wyłączając niektóre lokalizacje z prawa do zgromadzeń, co ogranicza swobodę wypowiedzi (potencjalnych) uczestników zgromadzenia.
- Państwa nie zawsze równo traktują osoby pragnące się gromadzić i faworyzują pewne typy zgromadzeń względem innych – na przykład zgromadzenia cykliczne. Ponadto nie zawsze zapewniają one odpowiednią ochronę policyjną zgromadzeń, na przykład przez przydzielenie sił niewystarczających do ochrony uczestników.
- Pewna liczba państw członkowskich UE utrzymuje w mocy przepisy prawa karnego zakazujące zniesławienia lub znieważania urzędników państwowych, samego państwa i (zagranicznych) głów państw. Chociaż przepisy takie mogą służyć uprawnionym interesom ochrony prawa do reputacji, nie powinny one w sposób nieproporcjonalny ograniczać swobody wypowiedzi. Jeżeli potencjalne sankcje są nadmierne lub gdy prawo stosowane jest z nadmierną surowością, tego typu restrykcje mogą mieć negatywny wpływ na swobodę wypowiedzi. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów społeczeństwa obywatelskiego działających w obszarze praw człowieka, które często krytykują państwo lub urzędników państwowych. Mogą mieć one poczucie, że stoją na słabszej pozycji, wiedząc, że są potencjalnie narażone na sankcje karne w sytuacji, gdy zabiorą głos.

Opinia FRA 1

Państwa członkowskie i Unia Europejska powinny zwracać większą uwagę podczas opracowywania i wdrażania legislacji w obszarach, które potencjalnie (bezpośrednio lub pośrednio) mają wpływ na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, w tym na wolność wypowiedzi, gromadzenia się i stowarzyszania się, aby zagwarantować, że ich prawodawstwo nie nakłada nieproporcjonalnych wymogów na organizacje społeczeństwa obywatelskiego i nie wywiera na nie dyskryminującego wpływu, zmniejszając tym samym przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto powinny działać w tym zakresie z pełnym poszanowaniem właściwych przepisów prawa UE i odpowiednich traktatów międzynarodowych.

Opinia FRA 2

Unia Europejska i państwa członkowskie powinny zapewnić, że przepisy prawa dotyczące lobbingu i przejrzystości oraz ich stosowanie są zgodne z odpowiednim prawem UE i prawem międzynarodowym oraz że nie wprowadzają nieproporcjonalnych ograniczeń lub przeszkód dla działań na rzecz praw człowieka – również w okresach wyborczych, np. podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Finanse i finansowanie

Dostęp do zasobów stanowi integralną część prawa do wolności stowarzyszania się, jak zdefiniowano w art. 22 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych i innych dokumentach z dziedziny praw człowieka, w tym w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 12).

Art. 13 Deklaracji ONZ o przynależnych jednostkom, grupom i podmiotom społecznym prawie i obowiązku propagowania i ochrony powszechnie uznanych praw człowieka oraz podstawowych wolności („Deklaracja ONZ o obrońcach praw człowieka”) gwarantuje prawo do „pozyskiwania, otrzymywania i wykorzystywania zasobów” w celu promowania i ochrony praw człowieka. Termin „zasoby” definiowany jest szeroko, tak by obejmował on pomoc finansową, zasoby materialne, dostęp do funduszy międzynarodowych, wsparcie, możliwość podróżowania i komunikowania się bez nadmiernej ingerencji oraz prawo do korzystania z ochrony państwa.

Powszechnie uznaje się, że ramy prawne i polityczne odnoszące się do zasobów mają znaczący wpływ na wolność stowarzyszania się i na zdolność organizacji społeczeństwa obywatelskiego do efektywnej pracy. Niemniej jednak organizacje społeczeństwa obywatelskiego napotykają liczne prawne i praktyczne przeszkody w dostępie do finansowania, pomimo obiecujących praktyk zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich.

Wyczerpujące dane na temat wysokości publicznego i prywatnego finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka w Unii Europejskiej nie są dostępne w większości państw członkowskich. Częściowo przyczyną tego jest fakt, że finansowanie pochodzi z różnych źródeł, w tym z różnych ministerstw na szczeblu centralnym, linii budżetowych, samorządów lokalnych i regionalnych różnych szczebli, funduszy europejskich oraz grantów z EOG i funduszy norweskich, a także z darowizn prywatnych. Nawet na podstawie dostępnych danych nie ma

możliwości określenia wysokości funduszy publicznych specjalnie zarezerwowanych do promowania i ochrony praw podstawowych w danym państwie członkowskim. Kompleksowe dane na temat prywatnych darowizn również nie są dostępne.

Chociaż kryzys gospodarczy negatywnie wpłynął ogólnie na budżety publiczne, to w sytuacji, gdy tempo rozwoju gospodarczego w UE rośnie, państwa członkowskie i Unia Europejska mogą zechcieć zmienić swoje podejście do przydzielania funduszy publicznym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, mając na względzie wzmocnienie promocji i ochrony praw podstawowych.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w UE, Parlament Europejski i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wezwały ostatnio do utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. EKES **wezwał Komisję** „do przedstawienia propozycji ustanowienia europejskiego funduszu na rzecz demokracji, praw człowieka i wartości w UE, z ambitnymi środkami budżetowymi, otwartego bezpośrednio dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie, zarządzanego w sposób niezależny, tak jak ma to miejsce w przypadku Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji” istniejącego dla społeczeństwa obywatelskiego działającego poza UE.

W tym kontekście FRA z zadowoleniem przyjmuje sugestię Komisji Europejskiej – zawartą w proponowanym przez nią przeglądzie rozporządzenia finansowego UE – aby uwzględnić godziny spędzone w pracy przez wolontariuszy jako wydatki kwalifikowalne oraz ułatwić włączenie wkładów rzeczowych jako formy współfinansowania.

Badania przeprowadzone przez FRA ujawniły szereg wyzwań dotyczących dostępu do finansowania. Należą do nich:

- ogólna kwota dostępnego finansowania przy kurczących się budżetach w niektórych, chociaż nie wszystkich państwach członkowskich;
- obcięcie funduszy dla niektórych organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub pewnych działań, a także odejście od rzecznictwa, rozwiązywania sporów prawnych, działań uświadamiających i działań w kierunku zapewniania opieki zdrowotnej lub też usług socjalnych;
- przeszkody w uzyskaniu środków, w tym uciążliwe, skomplikowane i nie zawsze przejrzyste procedury dostępu do finansowania;
- kłopotliwe procedury sprawozdawcze, które mogą być nieproporcjonalne do kwot uzyskanego finansowania;

- finansowanie często przybiera formę (krótkoterminowego) finansowania projektów; finansowanie długoterminowe oraz finansowanie infrastruktury są często niedostępne;
- współfinansowanie stanowi często wyzwanie, podobnie jak opóźnienia w wypłacie grantów, prowadzące m.in. do problemów z przepływami pieniędzmi;
- niektóre granty Komisji Europejskiej obejmują restrykcje geograficzne, które nie pozwalają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na uczestnictwo w spotkaniach w siedzibie ONZ w Genewie. Przeszkadza to w efektywnym działaniu na rzecz praw człowieka na szczeblu ONZ, na przykład w przypadku wkładu organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kluczowe procesy traktatowe w dziedzinie praw człowieka podczas przeglądu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich;
- niekorzystne systemy podatkowe w niektórych państwach członkowskich UE, zarówno dla samych organizacji społeczeństwa obywatelskiego (status organizacji charytatywnej/pożytku publicznego/użyteczności publicznej), jak i dla osób fizycznych i prawnych dokonujących darowizn na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- negatywne i oczerniające kampanie medialne skierowane przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego otrzymującym finansowanie z zagranicy, w tym w niektórych przypadkach żądanie, aby określały one siebie we wszystkich swoich materiałach jako organizacje finansowane z zagranicy;
- organizacje reprezentujące osoby z niepełnosprawnościami na szczeblu unijnym i w państwach członkowskich dysponują ograniczonymi zasobami finansowymi i nie zawsze są w stanie niezależnie monitorować działania państwa, dotyczące praw osób niepełnosprawnych.

Opinia FRA 3

Zachęca się instytucje UE i państwa członkowskie do zapewnienia dostępności finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym również małych oddolnych organizacji, działających na rzecz ochrony i promowania fundamentalnych wartości Unii Europejskiej, jakimi są prawa podstawowe, demokracja i praworządność. Finansowanie takie powinno obejmować odpowiednio różnorodne działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego,

takie jak świadczenie usług, działania strażnicze, rzecznictwo, rozwiązywanie sporów sądowych, prowadzenie kampanii, edukację obywatelską i edukację w zakresie praw człowieka oraz zwiększanie świadomości.

W ramach swobodnego przepływu kapitału organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć możliwość pozyskiwania, otrzymywania i korzystania z finansowania przyznanego nie tylko przez organy publiczne w ich własnym kraju, ale także pochodzącego od darczyńców instytucjonalnych i indywidualnych oraz od władz publicznych i fundacji z innych krajów, bądź od organizacji, organów i agencji międzynarodowych.

Opinia FRA 4

Państwa członkowskie i instytucje unijne powinny zadbać o to, żeby organizacje reprezentujące osoby niepełnosprawne otrzymywały finansowanie pokrywające koszty pomocy osobistej oraz obejmujące rozsądne dostosowania i wsparcie, aby umożliwić organizacjom wypełnianie swojej roli zgodnie z zasadami opisanymi w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (CRPD).

Opinia FRA 5

Komisja Europejska powinna w dalszym ciągu zwiększać dostępność informacji na temat istniejących systemów finansowania, zapewniając łatwy, kompleksowy przegląd finansowania udostępnianego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego działającym w obszarze praw podstawowych, promując portal zawierający informacje na temat możliwości finansowania, a także rozbudowując swoją bazę danych dotyczącą projektów finansowanych w różnych obszarach w celu zwrócenia uwagi na projekty szczególnie udane i o dużym znaczeniu.

Komisja Europejska powinna rozważyć przyjęcie wytycznych dla państw członkowskich, wyjaśniających zastosowanie czterech „podstawowych swobód” w ramach systemu wspólnego rynku UE do organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym fundacji i organizacji filantropijnych.

Opinia FRA 6

Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny rozważyć promowanie wieloletniego i podstawowego finansowania zamiast finansowania krótkoterminowego opartego na projektach. Pozwoliłoby to stworzyć bardziej zrównoważoną podstawę pracy organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz umożliwiłoby długoterminowe planowanie. W celu zwiększenia skuteczności procedur składania wniosków można by częściej stosować procedury dwuetapowe, w których wnioski początkowe są krótkie, a dostarczenia pełnej dokumentacji wniosku wymaga się jedynie w przypadku projektów wstępnie wybranych w pierwszej turze.

Wymagania sprawozdawcze i kontrolne nałożone na organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne stowarzyszenia, powinny być proporcjonalne do wielkości udostępnionego finansowania publicznego oraz do wielkości i struktury organizacji otrzymującej to finansowanie. W kontekście współfinansowania wymogi powinny być proporcjonalne i lepiej uwzględniać zakres projektów oraz rodzaj wnioskujących organizacji.

Prawo do uczestnictwa

Artykuł 11 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że instytucje UE „za pomocą odpowiednich środków [...] umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”, a także „utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”. Prawo do uczestnictwa w sprawach publicznych zostało również uznane w art. 25 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych i zostało ostatnio podtrzymane w wydanych przez Radę Europy „Wytycznych dla uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych” w wersji przyjętej we wrześniu 2017 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy. Jednym z jego elementów jest uczestnictwo obywateli, które w wytycznych określa się jako „zaangażowanie jednostek, organizacji pozarządowych i całego społeczeństwa obywatelskiego w procesy decyzyjne władz publicznych”.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych nakłada na państwa obowiązek ścisłych konsultacji z osobami niepełnosprawnymi i reprezentującymi je organizacjami i angażowania ich we wszystkie istotne dla nich decyzje. Unia Europejska i 27 z 28 państw członkowskich UE ratyfikowały

tę konwencję. W praktyce często brakuje środków na zapewnienie pełnej dostępności do stron internetowych i oferowanie informacji w odpowiednio dostępnych formatach. Wynikający z tego brak informacji może utrudniać pełne zaangażowanie osób niepełnosprawnych i reprezentujących je organizacji.

Przyjęta przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ (UNECE) Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która wiąże prawa środowiskowe z prawami człowieka, przyznaje społeczeństwu prawa i nakłada na na strony i organy publiczne obowiązki związane z dostępem do informacji, udziałem społeczeństwa i dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Unia Europejska jest stroną tej Konwencji od 2005 r.

Zwiększenie zaangażowania społecznego zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego w propozycje dotyczące przepisów prawa i polityki jest jednym z narzędzi demokratycznego i opartego na dowodach procesu kształtowania polityki. Wzbogaca to proces lub propozycję prawną/polityczną o legitymację demokratyczną i doświadczenie posiadane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i konfrontuje je z rzeczywistością, a także wzmaga wśród elektoratu poczucie odpowiedzialności za te procesy. Chociaż krajowe procedury konsultacji i uczestnictwa to kwestie leżące w gestii władz krajowych, ograniczenie kluczowej roli społeczeństwa obywatelskiego w procesach decyzyjnych może zwiększać ryzyko, iż stosowane w państwie członkowskim środki transpozycji lub wdrażania prawa UE spowodują naruszenie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Powszechnie uznaje się potrzebę zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki na wszystkich jej poziomach – od lokalnych po unijne. Jednak w trakcie praktycznej realizacji tej koncepcji różne możliwe poziomy zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i różnorodne sposoby pozyskania tego zaangażowania często pozostają nie do końca wykorzystane. Dodatkowo często brak jasnych kryteriów, które należy spełnić, aby zostać uznanym za uprawniony podmiot.

Pewna forma dostępu do procesu decyzyjnego istnieje we wszystkich państwach członkowskich, a także na szczeblu instytucji unijnych. Jednak chociaż istnieje szereg obiecujących praktyk – zwłaszcza na poziomie lokalnym – dostęp do procesu decyzyjnego (i rzeczywisty wpływ na ten proces) jest ogólnie niespójny i niezbyt przejrzysty.

Państwa członkowskie wdrożyły pewne formy procedur konsultacyjnych, ale nie zawsze są one tak

znaczące i skuteczne, jak mogłyby być. W szczególności rozmowy przeprowadzone z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, urzędnikami służby cywilnej i ekspertami wskazują, że nawet wówczas, gdy istnieje wola polityczna, by przynajmniej prowadzić konsultacje, podmioty administracji publicznej zdają się nie mieć świadomości ani umiejętności w zakresie różnych dostępnych metod pozwalających na bardziej znaczące i skuteczne zaangażowanie zainteresowanych stron w proces stanowienia prawa i kształtowania polityki. Zarówno organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak i urzędnicy służby cywilnej przyznają, że często brakuje zaufania pomiędzy administracją publiczną a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i eksperci zidentyfikowali szereg przeszkód utrudniających pełne i efektywne uczestnictwo oraz dostęp do procesu decyzyjnego. Należą do nich:

- ograniczony dostęp do informacji na temat inicjatyw z zakresu stanowienia prawa lub kształtowania polityki;
- brak minimalnych standardów lub przejrzystych zasad dotyczących wdrażania prawa do uczestnictwa, albo brak wiedzy na ich temat, a w konsekwencji niespójność we wdrażaniu;
- brak woli politycznej lub świadomości, że konsultacje nie polegają jedynie na „odfajkowaniu tematu”, ale – o ile przeprowadzono je dobrze – przyczyniają się do ulepszenia procesu kształtowania polityki;
- brak świadomości i umiejętności wśród służb publicznych w zakresie różnych metod angażowania zainteresowanych stron w kształtowanie prawa i polityki w sposób znaczący i efektywny;
- szczególne wyzwania i bariery dotyczące osób z niepełnosprawnościami – w tym brak środków niezbędnych do zapewnienia pełnego zastosowania standardów dostępności stron internetowych, a także konieczność zapewnienia oficjalnych informacji w różnorodnych dostępnych formatach, w zależności od sytuacji;
- napięte harmonogramy procesów uczestnictwa/konsultacji (w tym dla samej administracji), a także ograniczone budżety i możliwości alokacji zasobów w służbach publicznych;
- brak jasności co do tego, z kim prowadzi się konsultacje przed podjęciem decyzji, przy czym organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłaszają również, że często brak systematycznych konsultacji ze wszystkimi kluczowymi stronami;

- obcięcie istotnych funduszy może pośrednio wpłynąć na zdolność organizacji społeczeństwa obywatelskiego do uczestniczenia w procesie decyzyjnym w sposób znaczący;
- brak zaufania pomiędzy służbami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Opinia FRA 7

Instytucje unijne i państwa członkowskie powinny podtrzymać swoje zobowiązania wynikające z art. 4 ust. 3 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, aby prowadzić ściśle konsultacje i angażować osoby niepełnosprawne i reprezentujące je organizacje we wszystkie istotne dla nich decyzje. Zgodnie z art. 29 ust. b) Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych należy zachęcać osoby z niepełnosprawnościami do uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym. Ujmując rzecz bardziej ogólnie, instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie powinny prowadzić otwarty, przejrzysty i regularny dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w obszarze praw człowieka, po to by zapewnić, iż prawodawstwo i polityki unijne, a także wdrażające je prawodawstwo i polityki krajowe były zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

Tam gdzie istnieją już odpowiednie przepisy wspierające aktywne uczestnictwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego w obszarze praw człowieka, władze powinny zadbać, by były one stosowane w praktyce. Wiąże się to z udostępnieniem odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych, umożliwiających właściwe procesy uczestnictwa, oraz z zapewnieniem urzędnikom publicznym szkoleń i wystarczającej ilości czasu na zaangażowanie takich organizacji. Narzędzia i metody stosowane przez władze publiczne w celu wdrożenia uczestnictwa można by zróżnicować i ulepszyć. Należy w pełni wykorzystać nowo przyjęte przez Radę Europy „Wytyczne dotyczące znaczącego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych”.

Zapewnienie społeczeństwu obywatelskiemu bezpiecznej przestrzeni

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i aktywiści w UE doświadczają ataków fizycznych i słownych, prześladowania i zastraszania przez podmioty niepaństwowe. Incydenty takie mają miejsce zarówno w sieci, jak i w rzeczywistości. Nawet niektórzy

urzędnicy państwowi angażują się w ataki werbalne i tworzą negatywne narracje stygmatyzujące organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub dyskredytujące ich pracę, szkodząc zarówno społecznemu poparciu dla tych organizacji, jak i morale i motywacji działaczy. Istotne jest, aby urzędnicy publiczni powstrzymywali się od ataków, w tym napaści słownych, i bezpodstawnych prób zdyskredytowania organizacji propagujących prawa człowieka i brak dyskryminacji. Ani władze publiczne ani organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie odnotowują we właściwy sposób – na poziomie UE lub na poziomie krajowym – danych na temat ataków i groźb wymierzonych przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego.

Opinia FRA 8

Państwa członkowskie powinny powstrzymać się od stygmatyzowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka, a także ich członków. Ponadto powinny one aktywnie potępić wszelkie zbrodnie – w tym zbrodnie z nienawiści – popełnione przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i w pełni wykonywać swoje pozytywne zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego i właściwego prawa UE w celu ochrony organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich członków. Należy gromadzić i publikować dane na temat przestępstw z nienawiści skierowanych przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego działającym w obszarze praw człowieka.

Przestrzeń wymiany i dialogu

Różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego oraz inne podmioty zgłosiły FRA kwestię braku wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących ataków na organizacje społeczeństwa obywatelskiego

w całej UE. Zauważyły one również brak informacji na temat dostępnych programów finansowania i środków dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka, a także na temat otoczenia regulacyjnego i kanałów umożliwiających organizacjom społeczeństwa obywatelskiego uczestnictwo w kształtowaniu polityki. Wielu rozmówców wskazywało na potrzebę wymiany obiecujących praktyk w całej Unii Europejskiej. W szczególności uznano, że na szczeblu UE powinny być prowadzone następujące działania:

- (a) zbieranie danych dotyczących ataków na organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz praw człowieka;
- (b) obserwacja rozwoju zdarzeń mających znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego w całej Unii Europejskiej, w tym tych, które mają wpływ na dostępność zasobów finansowych;
- (c) doradztwo w zakresie administrowania funduszami Unii Europejskiej przeznaczonymi dla społeczeństwa obywatelskiego;
- (d) wspieranie budowania zasobów dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego; oraz
- (e) zapewnienie „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim” oraz wzmocnienie zdolności Komisji Europejskiej do prowadzenia „szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami” zgodnie z wymogami art. 11 TUE.

Opinia FRA 9

Unia Europejska powinna rozważyć wspieranie tworzenia odpowiedniej przestrzeni wymiany i dialogu, aby promować wsparcie dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w ochronę i propagowanie praw podstawowych w UE. Umożliwiłoby to również wzmocnienie regularnego dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a instytucjami UE.



Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej odgrywają kluczową rolę w promowaniu praw podstawowych, lecz misja ta staje się coraz bardziej utrudniona zarówno ze względu na ograniczenia prawne, jak i praktyczne. Chociaż wyzwania istnieją we wszystkich państwach członkowskich UE, ich dokładny charakter i zasięg są zróżnicowane. Zasadniczo brakuje danych i badań na ten temat, w tym badań porównawczych.

Dlatego też sprawozdanie FRA analizuje różne rodzaje i wzorce wyzwań stojących przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE. Podkreśla ono także obiecujące praktyki, które mogą tym niepokojącym wzorcom przeciwdziałać.

Dodatkowe informacje:

Pełne sprawozdanie FRA – *Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE* – znaleźć można pod adresem <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Inne istotne publikacje na ten temat:

- FRA (2017), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2017*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012), *Bringing rights to life: the fundamental rights landscape of the European Union*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

Agencja ściśle współpracuje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w dziedzinie praw człowieka, w szczególności poprzez Platformę Praw Podstawowych (Fundamental Rights Platform). Więcej informacji na temat tej sieci współpracy uzyskać można pod adresem: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
Tel. +43 158030-0 – faks +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2018
Zdjęcie na okładce: © stock.adobe.com
[od lewej do prawej: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-006-9, doi:10.2811/13059
PDF: ISBN 978-92-9474-011-3, doi:10.2811/614521