

# Izazovi s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima u EU-u

## Sažetak



*Povelja Europske unije o temeljnim pravima utvrđuje prava na slobodu okupljanja i udruživanja (članak 12.) te slobodu izražavanja i informiranja (članak 11.). Ta su prava od posebne važnosti zbog načina na koji se tiču organizacija civilnog društva u Europskoj uniji.*

Organizacije civilnog društva u Europskoj uniji (EU) igraju važnu ulogu u promicanju temeljnih prava te tako doprinose funkcioniranju demokratskih društava. One pomažu ljudima da govore o pitanjima koja su im bitna, pomažu nositeljima prava, nadziru aktivnosti vlada i parlamenata, savjetuju donositelje politika i zahtijevaju od nadležnih tijela odgovornost za djelovanje. Zbog različitih povijesnih kretanja diljem EU-a postoje razni oblici djelovanja civilnog društva. Vrste i veličine organizacija civilnog društva također se znatno razlikuju, u rasponu od velikih i bogato financiranih međunarodnih subjekata do malih lokalnih organizacija na dobrovoljnoj osnovi.

Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) surađuje s nizom takvih organizacija i redovito ih savjetuje. One sve više ističu kako im je zbog

pravnih i praktičnih ograničenja postalo teže podržavati zaštitu, promicanje i ispunjenje ljudskih prava unutar Unije.

Iako postoje izazovi u svim državama članicama EU-a, točna priroda i opseg tih izazova među državama razlikuju se. Oni uključuju: nepovoljne izmjene zakonodavstva ili neodgovarajuću provedbu zakona; prepreke u pristupu financijskim sredstvima i u osiguranju njihove održivosti; poteškoće s pristupom donositeljima odluka i s uključenošću u donošenje zakona i politika; te napade na branitelje ljudskih prava i njihovo uznemiravanje, uključujući negativne rasprave s ciljem delegitimiranja i stigmatiziranja organizacija civilnog društva.

Potpuni izvještaj FRA-e o tom problemu osvrće se na različite vrste i obrasce izazova s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva diljem EU-a te ističe obećavajuće prakse koje se mogu upotrijebiti za suzbijanje tih zabrinjavajućih obrazaca. U ovom sažetku daje se kratak pregled glavnih zaključaka izvještaja i mišljenja FRA-e o problemima na koje ti zaključci upućuju.

## Ključni nalazi i mišljenja FRA-e

Mišljenja FRA-e temelje se na nalazima iznesenima u potpunom izvještaju Agencije: *Izazovi s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima u EU-u*. Ta su mišljenja daleko od iscrpnih. Usmjereni su na područja u kojima države članice EU-a lako mogu djelovati unutar okvira prava EU-a i u kojima je najhitnije potrebno pravno ili političko djelovanje. Dodatne mjere na razini država članica i na međunarodnoj razini, kao i izvan nadležnosti EU-a, mogu dodatno pomoći organizacijama civilnog društva u zaštiti, promicanju i ostvarivanju ljudskih prava unutar Unije.

### Omogućavanje regulatornog okruženja

Kako bi obavljali svoj posao, subjekti civilnog društva uključeni u promicanje temeljnih prava moraju biti u mogućnosti u potpunosti ostvariti svoja prava bez nepotrebnih ili proizvoljnih ograničenja. To iziskuje od država da u potpunosti provode svoje pozitivne obveze radi promicanja ljudskih prava i stvaranja poticajnog okruženja za organizacije civilnog društva. Članak 51. stavak 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima nalaže da Unija i države članice trebaju poštivati sva prava iz Povelje i „držati se načela te promicati primjenu Povelje u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije koje

su joj dodijeljene u Ugovorima”. Prava na slobodu okupljanja i udruživanja (članak 12. Povelje) i slobodu izražavanja i informiranja (članak 11. Povelje) od posebne su važnosti u ovom kontekstu. Primjenjuju se na države članice EU-a kada one djeluju u okviru prava EU-a.

Države članice imaju različite opravdane interese za donošenje zakonodavstva i upravnih propisa koji mogu utjecati na organizacije civilnog društva, uključujući u području poreznog prava ili u odnosu na transparentnost i zakone o izborima i lobiranju. Međutim, iako takve mjere ne utječu namjerno negativno na organizacije civilnog društva, mogu imati neželjen utjecaj na njih, što može dovesti do negativnih posljedica.

Posljedice pojedinih zakonodavnih ili upravnih akata teško je procijeniti ako se promatraju izolirano. S obzirom na međuovisnosti u pravno-političkom sustavu, cjelina je često veća od zbroja njezinih dijelova: iako pojedinačne zakonodavne mjere u određenom području možda ne krše temeljna prava, kada se mjere koje su poduzete u različitim područjima promatraju zajedno, one povećavaju regulatorno opterećenje subjekata civilnog društva do te mjere da to može narušiti njihovu mogućnost djelovanja. To je važno kada države članice prenose i provode zakonodavstvo EU-a, primjerice, u području granične kontrole, borbe protiv terorizma i pranja novca.

## Napomene o terminologiji

### Organizacije civilnog društva

Za potrebe izvještaja FRA-e, prema uredbi o osnivanju Agencije (Uredba (EZ) br. 168/2007), organizacije civilnog društva definiraju se kao „nevladine organizacije i (...) institucije civilnog društva na području temeljnih prava”, a u skladu s Preporukom 14 (2007.) Odbora ministara Vijeća Europe kao „dobrovoljna samoupravna tijela ili organizacije osnovane za postizanje neprofitnih ciljeva svojih osnivača ili članova”.

Izvještaj uključuje organizacije civilnog društva čiji je cilj, kao što je navedeno u Deklaraciji UN-a o braniteljima ljudskih prava, „poticati i (...) zalagati se za zaštitu i ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda” na državnoj i/ili međunarodnoj razini.

Za više informacija vidjeti Uredbu Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. veljače 2007. o osnivanju Agencije Europske unije

za temeljna prava (osnivačka uredba), SL 2007 L 53, čl. 10.; Preporuku CM/Rec(2007)14 Odbora ministara Vijeća Europe, stavak I. (1); Komisija Europskih zajednica (2000.), „Komisija i nevladine organizacije: stvaranje snažnijeg partnerstva”, dokument Komisije za raspravu, COM(2000) 11 final, stavak 1.2.; i Deklaraciju o braniteljima ljudskih prava Opće skupštine Ujedinjenih naroda (OSUN), A/RES/53/144, 8. ožujka 1999., čl. 1.

### Prostor za djelovanje civilnog društva

Prostor za djelovanje civilnog društva jest „prostor koji zauzimaju akteri civilnog društva; okruženje i okvir u kojima djeluje civilno društvo; i odnosi među akterima civilnog društva, države, privatnog sektora i opće javnosti.”

Za više informacija vidjeti *Praktični vodič za civilno društvo: prostor za djelovanje civilnog društva i sustav Ujedinjenih naroda za ljudska prava Ureda visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR)*.

Organizacije civilnog društva utvrdile su sljedeće izazove vezane za regulatorno okruženje:

- Priznavanje ili registracija organizacija civilnog društva mogu biti problematični. Na primjer, jedna država članica odbija priznati neregistrirane organizacije civilnog društva, a druga traži njihovu dvostruku registraciju. U drugoj državi članici registracijski dokumenti morali su biti izmijenjeni nakon donošenja novog zakona, što je postupak koji zahtijeva puno vremena i sredstava.
- Zakonitoj svrsi mogu služiti zakoni o lobiranju kao i zakoni o transparentnosti koji zahtijevaju od subjekata koji su uključeni u političke kampanje da se registriraju kao sudionici kampanje treće strane (općenito ili tijekom izbornih razdoblja). Međutim, ako su predloženi ili primijenjeni na nerazmjern način, oni također mogu ograničiti mogućnost organizacija civilnog društva da informiraju javnost o pitanjima od općeg interesa ili da provode aktivnosti zastupanja interesa.
- Države članice ponekad uvode ograničenja pristupa za državljane zemalja izvan EU-a koji se žele uključiti u rad na području ljudskih prava u državi članici, i to bez pružanja dostatnog objašnjenja. Jedna je država članica također donijela zabranu, koja je kasnije ukinuta, da se državljanin druge države članice uključi u rad na području ljudskih prava.
- Nacionalni propisi ponekad nadilaze ograničenja slobode mirnog okupljanja koja zakonito mogu biti uvedena na temelju međunarodnih instrumenata. Mjere provedene radi borbe protiv terorizma imale su posebno negativan učinak na slobodu mirnog okupljanja.
- Osim toga, države ponekad u zakon ili praksu uvedu opće zabrane okupljanja tijekom određenih razdoblja ili na određenim mjestima tako da, primjerice, onemogućuje pravo na okupljanje na nekim lokacijama, što ograničava slobodu izražavanja (potencijalnih) sudionika okupljanja.
- Države ne postupaju uvijek jednako s pojedincima koji se žele okupljati te daju prednost određenim vrstama okupljanja, kao što su ponavljajuća okupljanja. Također, ne koriste uvijek policijske snage za kontrolu okupljanja na odgovarajući način; na primjer, ne osiguravaju uvijek dovoljno policijskih resursa za zaštitu sudionika.
- Određen broj država članica EU-a zadržao je kazneno pravo koje zabranjuje klevetu ili uvredu državnih dužnosnika, države i (stranih) državnih čelnika. Iako takve odredbe pogoduju zakonitom interesu za zaštitu prava na ugled, one

ne bi trebale nerazmjerno ograničiti slobodu izražavanja. U slučaju pretjeranih potencijalnih sankcija ili prestroge primjene zakona, takva ograničenja mogu imati negativne posljedice na slobodu izražavanja. To se osobito odnosi na subjekte civilnog društva koji se bave pitanjima ljudskih prava koji često trebaju kritizirati državu ili državne dužnosnike, a osjećaju se manje slobodni to učiniti ako znaju da će snositi kaznene sankcije iznesu li svoja stajališta.

#### Mišljenje FRA-e 1.

*Države članice i EU moraju posebno obratiti pozornost kada predlažu i provode zakonodavstvo u područjima koja potencijalno (izravno ili neizravno) utječu na prostor djelovanja civilnog društva, uključujući slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja; pritom trebaju osigurati da njihovo zakonodavstvo ne postavlja nerazmjerne zahtjeve pred organizacije civilnog društva te da nema diskriminirajući učinak na njih, čime bi se smanjio prostor za djelovanje civilnog društva. Pritom trebaju u potpunosti poštovati pravo EU-a i važeće međunarodno ugovorno pravo.*

#### Mišljenje FRA-e 2.

*EU i države članice trebali bi osigurati da su propisi o lobiranju i zakoni o transparentnosti i njihova primjena u skladu s primjenjivim pravom EU-a i međunarodnim pravom te da nerazmjerno ne ograničavaju ni otežavaju borbu za ljudskih prava, uključujući tijekom izbornih razdoblja, kao što su izbori za Europski parlament.*

## Financije i financiranje

Pristup sredstvima temeljni je dio prava na slobodu udruživanja, kako je određeno člankom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i drugim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima (članak 12.).

Članak 13. Deklaracije UN-a o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i društvenih organa da unaprijeđuju i štite univerzalno priznata ljudska prava i osnovne slobode (Deklaracija UN-a o braniteljima ljudskih prava) sadrži pravo svakoga da „traži, prima i koristi sredstva“ za promicanje i zaštitu ljudskih prava. Pojam „sredstva“ općenito je definiran tako da uključuje financijsku pomoć, materijalna sredstva, pristup međunarodnim fondovima, solidarnost, mogućnost

putovanja i komuniciranja bez neopravdanog utjecaja i pravo ostvarivanja zaštite koju pruža država.

Čini se da postoji općeprihvaćeno mišljenje kako zakonski okviri i politike vezani za sredstva imaju značajan utjecaj na slobodu udruživanja i mogućnost organizacija civilnog društva da učinkovito djeluju. Ipak, organizacije civilnog društva suočavaju se s nekoliko zakonskih i praktičnih prepreka prilikom pristupa financiranju, unatoč obećavajućim praksama na razini EU-a i država članica.

U većini država članica nisu dostupni opsežni podatci o količini javnih i privatnih izvora financiranja za organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima unutar EU-a. To je djelomično zato što financiranje dolazi iz različitih izvora, uključujući različita državna ministarstva, proračunske linije, razine lokalne i regionalne vlasti, sredstva EU-a i bespovratna sredstva za države članice EGP-a i Norveške, kao i privatne donacije. Čak ni iz dostupnih podataka nije moguće odrediti iznos javnih sredstava posebno rezerviranih za promicanje i zaštitu temeljnih prava u određenoj državi članici EU-a. Nisu dostupni ni sveobuhvatni podatci o privatnim donacijama.

Općenito govoreći, gospodarska kriza utjecala je na javne proračune. No, s obzirom na ubrzanje gospodarskog porasta u EU-u, države članice i EU možda bi trebali preispitati svoje pristupe dodjeli javnih sredstava organizacijama civilnog društva s ciljem jačanja promicanja i zaštite temeljnih prava.

Organizacije civilnog društva u EU-u, Europski parlament i Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) nedavno su naglasili potrebu postojanja Europske zaklade za demokraciju. ESGO je **pozvao Komisiju da** „predloži uspostavljanje europskog fonda za demokraciju, vrijednosti i ljudska prava u Uniji koji će raspolagati ambicioznim proračunskim okvirom izravno namijenjenim organizacijama civilnog društva u Europi, poput Europske zaklade za demokraciju”, koja postoji za civilno društvo koje djeluje izvan EU-a.

U tom kontekstu, FRA pozdravlja prijedlog koji je iznijela Komisija u svojem prijedlogu revizije Financijske uredbe EU-a da se vrijeme provedeno na dobrovoljnom radu uzme u obzir kao prihvatljiv trošak i da se pojednostavi prihvaćanje doprinosa u naravi kao oblika sufinanciranja.

Istraživanje FRA-e otkrilo je niz izazova u pristupanju izvorima financiranja. Oni uključuju sljedeće:

- cjelokupan iznos raspoloživih sredstava uz sve manje proračune u nekim, ali ne svim, državama članicama;
- smanjenje financiranja za neke organizacije civilnog društva ili određene aktivnosti, uz odmicanje od aktivnosti zastupanja interesa, sudskih sporova i podizanja svijesti, a u smjeru pružanja zdravstvene skrbi i socijalnih usluga;
- prepreke za stjecanje financijskih sredstava, uključujući zamorne, složene i ne uvijek transparentne postupke za pristup njima;
- zahtjevne postupke izvještavanja koji mogu biti nerazmjerni primljenoj količini financiranja;
- financiranje često dolazi u obliku (kratkoročnog) financiranja projekta; dugoročnije financiranje, kao i financiranje infrastrukture, često nije dostupno;
- sufinanciranje i odgoda isplate bespovratnih sredstava često predstavljaju izazov, što među ostalim prouzročuje probleme s novčanim tokom;
- za neka bespovratna sredstva Europske komisije postoje geografska ograničenja koja sprječavaju organizacije civilnog društva da prisustvuju sastancima u Ujedinjenim narodima u Ženevi, što otežava učinkovito zagovaranje ljudskih prava na razini UN-a, kao što su doprinosi organizacija civilnog društva postupcima stvaranja ugovora o ključnim ljudskim pravima kada EU i države članice EU-a podliježu postupku revizije;
- nepovoljan porezni režim u nekim državama članicama za same organizacije civilnog društva (dobrotvorni status/javno korisni status/status javno komunalne usluge) kao i za fizičke i pravne osobe koje daju donacije organizacijama civilnog društva;
- negativne medijske kampanje i kampanje klevetanja organizacija civilnog društva koje prime financijska sredstva iz inozemstva, što u nekim slučajevima uključuje i zahtijevanje da se identificiraju kao organizacije koje primaju financijska sredstva iz inozemstva u svim svojim materijalima;
- organizacije koje predstavljaju osobe s invaliditetom na razini EU-a i u državama članicama imaju ograničena financijska sredstva te ne mogu uvijek neovisno nadzirati djelovanje države vezana za prava osoba s invaliditetom.



## Mišljenje FRA-e 3.

Institucije EU-a i države članice potiče se da osiguraju dostupnost financiranja za organizacije civilnog društva koje rade na zaštiti i promicanju osnovnih vrijednosti temeljnih prava, demokracije i vladavine prava EU-a, uključujući i male lokalne organizacije. Takvo financiranje trebalo bi prema potrebi pokriti različite aktivnosti organizacija civilnog društva, kao što su pružanje usluga, aktivnosti nadzora, zastupanje interesa, sporovi, političke kampanje, obrazovanje za ljudska prava i demokratsko građanstvo te podizanje svijesti.

Kao dio slobodnog kretanja kapitala, organizacije civilnog društva trebale bi biti slobodne zatražiti, primiti i koristiti financiranje ne samo od javnih tijela u vlastitoj državi nego i od institucijskih i privatnih donatora te od javnih tijela i zaklada drugih država ili od međunarodnih organizacija, tijela ili agencija.

## Mišljenje FRA-e 4.

Države članice i institucije EU-a trebale bi osigurati financiranje organizacija koje predstavljaju osobe s invaliditetom, što uključuje i financiranje osobnih asistenata, razumnih prilagodbi i potpore, kako bi im se omogućilo ispunjavanje njihove uloge u skladu s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

## Mišljenje FRA-e 5.

Europska komisija trebala bi dodatno unaprijediti dostupnost informacija o postojećim sustavima financiranja tako da se na jednom mjestu daje jednostavan pregled financiranja koja su dostupna organizacijama civilnog društva koja se bave temeljnim pravima; trebala bi promicati svoje portale koji na jednom mjestu sadrže sve informacije o mogućnostima financiranja i širiti svoje baze podataka o projektima financiranim na različitim područjima kako bi se istaknuli posebno uspješni i učinkoviti projekti.

Europska komisija trebala bi razmotriti mogućnost donošenja smjernica za države članice kako bi se razjasnila primjena četiriju „temeljnih sloboda“ u uvjetima zajedničkog tržišta EU-a na organizacije civilnog društva, uključujući zaklade i filantropske organizacije.

## Mišljenje FRA-e 6.

Europska komisija i države članice trebale bi razmotriti mogućnost davanja prednosti višegodišnjem i osnovnom financiranju umjesto kratkoročnom financiranju temeljenom na projektima, što bi omogućilo održivije temelje za rad organizacija civilnog društva i dugoročno planiranje. Kako bi postupak prijave bio učinkovitiji, mogu se češće koristiti postupci u dva koraka, u kojima su početne prijave kratke, a samo projekti odabrani u prvom krugu (predodabiru) moraju dostaviti potpunu dokumentaciju za prijavu.

Zahtjevi o reviziji i izvještavanju koje moraju ispuniti organizacije civilnog društva i druge udruge trebaju biti razmjerni dostupnom javnom financiranju te veličini i strukturi organizacije koja prima ta financijska sredstva. U kontekstu sufinanciranja zahtjevi bi trebali biti razmjerni i više uzimati u obzir opseg projekta i vrstu organizacija koje se prijavljuju.

## Pravo na sudjelovanje

Članak 11. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) utvrđuje da institucije EU-a „građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije“ i „održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom“. Pravo sudjelovanja u javnim poslovima također je priznato u članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima te je nedavno potvrđeno u Smjernicama Vijeća Europe za sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka, koje je donio Odbor ministara Vijeća Europe u rujnu 2017. Jedan od sastavnih dijelova tog prava jest sudjelovanje građana, što se u smjernicama definira kao „uključenost pojedinaca, nevladinih organizacija i civilnog društva u cjelini u procese donošenja odluka javnih tijela“.

Konvencija UN-a o pravima osoba s invaliditetom obvezuje države da usko surađuju s osobama s invaliditetom i njihovim predstavničkim organizacijama te da ih uključe u sve odluke koje su za njih bitne. EU i 27 od 28 država članica EU-a ratificirali su tu konvenciju. U praksi često nedostaju mjere kojima se osigurava potpun pristup internetskim stranicama i pružaju informacije u odgovarajućem i pristupačnom obliku. Nedostatak informacija koji iz toga proizlazi može otežati potpunu uključenost osoba s invaliditetom i organizacija koje ih predstavljaju.

UNECE-ova Arhuška konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja povezuje okolišna prava s ljudskim pravima, daje javnosti prava, a strankama i javnim tijelima nameće obveze u pogledu pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupa pravosuđu. EU je stranka Konvencije od 2005.

Jedan od alata za demokratsko donošenje politika temeljeno na dokazima jest taj da dionici traže doprinos civilnog društva u predlaganju zakona i politika. To dodaje demokratsku legitimnost i stručnost organizacija civilnog društva, realan pogled na postupak ili predlaganje zakona/politika te pomaže povećati odgovornost među glasačima. Iako su za nacionalne postupke savjetovanja i sudjelovanja odgovorna nacionalna tijela, smanjenje ključne uloge civilnog društva u postupcima donošenja odluka može povećati opasnost od toga da mjere država članica koje prenose i provode prava EU-a krše Povelju Europske unije o temeljnim pravima.

Čini se da postoji opća suglasnost o potrebi da se organizacije civilnog društva uključe u donošenje politika, od lokalne razine do razine EU-a. Ipak, u praktičnoj provedbi tog koncepta, razne moguće razine uključenosti organizacija civilnog društva i različite dostupne metode za njihovo uključivanje često nisu u potpunosti iskorištene. Osim toga, često postoji nedostatak kriterija koji moraju biti ispunjeni kako bi se subjekti priznali kao legitimni.

Neki oblik pristupa postupku donošenja odluka već postoji u svim državama članicama EU-a, kao i na razini institucija EU-a. Iako postoji niz obećavajućih praksi, posebice na lokalnoj razini, pristup postupku donošenja odluka (i stvaran utjecaj na njega) uglavnom je nedosljedan i nedovoljno transparentan.

Države članice uspostavile su neke oblike postupaka savjetovanja, no oni nisu uvijek smisleni i učinkoviti kao što bi mogli biti. Razgovori s predstavnicima organizacija civilnog društva, javnim službenicima i stručnjacima upućuju na zaključak da, čak i kad postoji politička volja barem za savjetovanje, čini se da javnoj upravi nedostaju saznanja o raznim dostupnim metodama i potrebne vještine za snažnije i uspješnije uključivanje dionika u donošenje zakona i politika. Organizacije civilnog društva i javni službenici tvrde da često nedostaje povjerenje između javne uprave i organizacija civilnog društva.

Organizacije civilnog društva i stručnjaci utvrdili su niz prepreka koje sprječavaju potpuno i učinkovito sudjelovanje u, i pristup, postupku donošenja odluka. One uključuju sljedeće:

- ograničen pristup informacijama o političkim i zakonskim inicijativama;
- nedostatak minimalnih standarda ili jasnih pravila o provedbi prava na sudjelovanje, ili nedostatak znanja o njima koji dovodi do nedosljedne provedbe;
- nedostatak političke volje ili razumijevanja da savjetovanje nije samo formalnost nego ono doprinosi boljem donošenju politika ako se ispravno provede;
- nedostatak saznanja i vještina javnih službi o raznim metodama uključivanja dionika u donošenje zakona i politika na značajan i učinkovit način;
- određene izazove i prepreke koji se odnose na osobe s invaliditetom, uključujući nedostatak mjera koje bi osigurale potpunu primjenu standarda internetske pristupačnosti i potrebu pružanja službenih informacija, prema potrebi, u različitim pristupačnim oblicima;
- kratke vremenske rokove za postupke sudjelovanja/savjetovanja (uključujući i za sama upravna tijela) te ograničene proračune i dodeljene ljudske resurse u javnim službama;
- nedovoljnu jasnoću o tome s kim se treba savjetovati prije donošenja odluka, a organizacije civilnog društva također tvrde da često ne postoji sustavno savjetovanje sa svim ključnim sudionicima;
- smanjenje potrebnih sredstava može neizravno utjecati na mogućnost organizacija civilnog društva da uspješno sudjeluju u donošenju odluka;
- nedostatak povjerenja između javnih službi i organizacija civilnog društva.

#### Mišljenje FRA-e 7.

*Institucije EU-a i države članice trebale bi ispuniti svoje obveze iz članka 4. stavka 3. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, koji propisuje da će se savjetovati s osobama s invaliditetom i organizacijama koje ih predstavljaju te ih aktivno uključiti u sve odluke koje se odnose na njih. Potrebno je poticati sudjelovanje osoba s invaliditetom u javnosti i političkom životu u skladu s člankom 29. točkom (b) Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Općenito, institucije EU-a i države članice trebaju održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s organizacijama civilnog društva koje se bave ljudskim pravima u EU-u kako bi osigurali da su*

zakonodavstvo i politike EU-a, kao i nacionalno zakonodavstvo i politike kojima se provode, u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

Ako su donesena odgovarajuća pravila koja podržavaju aktivno sudjelovanje organizacija civilnog društva u zaštiti ljudskih prava, vlasti trebaju osigurati da se ona provode u praksi. To uključuje stavljanje odgovarajućih ljudskih i financijskih resursa na raspolaganje kako bi se omogućili ispravni postupci sudjelovanja i osposobljavanje javnih službenika za uključivanje takvih organizacija i pružanje dovoljno vremena za to. Mogli bi se unaprijediti alati i metode za provedbu sudjelovanja te bi se mogla povećati njihova raznolikost. Trebalo bi u potpunosti iskoristiti nedavno donesene Smjernice Vijeća Europe za značajno sudjelovanje građana u političkom donošenju odluka.

## Osiguravanje sigurnog prostora za civilno društvo

Organizacije civilnog društva i aktivisti u EU-u izloženi su fizičkim i verbalnim napadima, uznemiravanju i zastrašivanju koje provode nedržavni subjekti. Ti incidenti događaju se na internetu i izvan njega. Neki državni dužnosnici čak sudjeluju u verbalnim napadima i stvaraju negativne priče kojima se stigmatiziraju organizacije civilnog društva ili osporava njihov rad, što nanosi štetu potpori organizacijama civilnog društva u društvu kao i moralnom stanju i motiviranosti aktivista. Nužno je da se javni dužnosnici suzdrže od napada, uključujući verbalne napade, i neutemeljenih pokušaja osporavanja organizacija koje promiču ljudska prava i nediskriminaciju. Ni javna tijela ni organizacije civilnog društva ne bilježe ispravno podatke o napadima na organizacije civilnog društva i o prijetnjama prema njima, bilo na razini EU-a ili na nacionalnoj razini.

### Mišljenje FRA-e 8.

Države članice trebaju se suzdržati od stigmatizacije organizacija civilnog društva koje se bave ljudskim pravima i njihovih članova. Nadalje, trebaju aktivno osuđivati sve zločine, uključujući zločine iz mržnje, koji su počinjeni protiv organizacija civilnog društva i njihovih članova te potpuno provoditi svoje zakonske obveze u skladu s međunarodnim pravom i primjenjivim pravom Unije kako bi se zaštitile organizacije civilnog

društva i njihovi članovi. Potrebno je prikupiti i objaviti podatke o zločinima iz mržnje protiv organizacija civilnog društva koje se bave ljudskim pravima.

## Prostor za razmjenu i dijalog

Razni subjekti iz civilnog društva i izvan njega upozorili su FRA na nedostatak pouzdanih i usporedivih podataka o napadima protiv organizacija civilnog društva diljem EU-a. Također su istaknuli nedostatak informacija o dostupnim programima financiranja i troškovima za organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, o regulatornom okruženju i kanalima za sudjelovanje organizacija civilnog društva u donošenju politika. Velik broj sugovornika izrazio je potrebu za razmjenom obećavajućih praksi diljem EU-a. Točnije, smatra se da bi se na razini EU-a trebale provoditi sljedeće aktivnosti:

- prikupljanje podataka o napadima na organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima;
- praćenje kretanja koja su važna za civilno društvo diljem EU-a, uključujući ona koja utječu na dostupnost financijskih sredstava;
- savjetovanje o upravljanju sredstvima EU-a namijenjenima civilnom društvu;
- stvaranje sredstava potpore za organizacije civilnog društva; i
- omogućavanje „otvorenog, transparentnog i redovitog dijaloga s predstavničkim udrugama i civilnim društvom“ te jačanje sposobnosti Europske komisije da provodi „šira savjetovanja sa zainteresiranim strankama“, kako je propisano člankom 11. UEU-a.

### Mišljenje FRA-e 9.

EU bi trebao razmotriti mogućnost podržavanja uspostave odgovarajućeg prostora za razmjenu i dijalog kako bi se promicala potpora subjekata civilnog društva koji su uključeni u zaštitu i promicanje temeljnih prava u EU-u. To bi također omogućilo poboljšanje redovitog dijaloga između organizacija civilnog društva i institucija EU-a.



Organizacije civilnog društva u Europskoj uniji igraju važnu ulogu u promicanju temeljnih prava, no to im je sve teže činiti iz zakonskih i praktičnih razloga. Iako postoje izazovi u svim državama članicama EU-a, točna priroda i opseg tih izazova razlikuju se. Općenito govoreći, nedostaju podatci i istraživanja o tom problemu, uključujući komparativna istraživanja.

Izveštaj FRA-e stoga se osvrće na različite vrste i obrasce izazova s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima u EU-u. Također ističe obećavajuće prakse koje se mogu upotrijebiti za suzbijanje tih zabrinjavajućih obrazaca.

## Dodatne informacije:

Za potpuni izvještaj FRA-e – *Izazovi s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima u EU-u* – vidjeti <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Ostale relevantne publikacije FRA-e uključuju:

- FRA (2017.), *Izvešće o temeljnim pravima 2017.* – Mišljenja FRA-e, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014.), *Kriminalizacija migranata s nereguliranim statusom i osoba koje surađuju s njima*, Luxembourg, Ured za publikacije <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012.), *Oživotvorenje prava: okruženje temeljnih prava u Europskoj uniji*, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

FRA blisko surađuje s organizacijama civilnog društva koje aktivno djeluju u području ljudskih prava, posebice putem Platforme za temeljna prava. Za više informacija o toj mreži suradnje vidjeti: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



## FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija  
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2019.  
Naslovna fotografija: © stock.adobe.com  
(s lijeva na desno: Bits and Splits; Wellphoto)

Print: ISBN 978-92-9474-304-6, doi:10.2811/976845  
PDF: ISBN 978-92-9474-309-1, doi:10.2811/59640