

Sunkumai, su kuriais susiduria pilietinės visuomenės organizacijos, vykdančios veiklą žmogaus teisių srityje ES

Santrauka



Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje nustatytos teisės į susirinkimų ir asociacijų laisvę (12 straipsnis) ir saviraiškos ir informacijos laisvę (11 straipsnis). Šios laisvės yra itin svarbios kalbant apie tai, kaip jos susijusios su ES veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis.

Pilietinės visuomenės organizacijos (PVO) Europos Sąjungoje (ES) atlieka itin svarbų vaidmenį skatinamos pagrindines teises. Taip jos prisideda prie demokratijos veikimo. Šios organizacijos suteikia žmonėms galimybę būti išklausytiems jiems rūpimais klausimais, teikia pagalbą teisių subjektams, vykdo vyriausybės ir parlamentų veiklos stebėseną, teikia konsultacijas politikos formuotojams ir užtikrina, kad valdžios institucijos būtų atskaitingos už savo veiksmus. ES yra įvairių pilietinės visuomenės dalyvavimo formų. Tai lėmė nevienodos istorinės aplinkybės. Pilietinės visuomenės organizacijos (PVO) taip pat būna labai įvairių rūšių ir dydžio – nuo didelių tarptautinių subjektų, kurie turi daug išteklių, iki mažų savanoriškais pagrindais veikiančių visuomeninių organizacijų.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA) bendradarbiauja ir nuolat konsultuojasi su daugybe

tokių organizacijų. Jos vis dažniau praneša, kad dėl teisinių ir praktinių suvaržymų kyla vis daugiau sunkumų remiant žmogaus teisių apsaugą, skatinimą ir įgyvendinimą Sąjungoje.

Nors sunkumų patiriama visose ES valstybėse narėse, jų pobūdis ir mastas šalyse labai nevienodas. Susiduriama su tokiomis problemomis kaip nepalankūs teisės aktų pakeitimai arba netinkamas įstatymų įgyvendinimas; kliūtys, siekiant užsitikrinti finansinius išteklius ir savo tvarumą; sprendimų priėmėjų neprieinamumas ir sunkumai, patiriami siekiant prisidėti prie įstatymų kūrimo ir politikos formavimo; taip pat išpuoliai prieš žmogaus teisių gynėjus ir priekabiavimas prie jų, įskaitant neigiamą retoriką, kuria siekiama paneigti PVO teisėtumą ir jas stigmatizuoti.

Pagrindinių teisių agentūros parengtoje išsamioje ataskaitoje atsižvelgiama į įvairias sunkumų, su kuriais pilietinės visuomenės organizacijos susiduria visoje ES, rūšis ir pobūdį, taip pat atkreipiamas dėmesys į perspektyvią praktiką, kurią pasitelkus galima kovoti su tokiu nerimą keliančiu pobūdžiu. Šioje santraukoje pateikiami svarbiausi ataskaitos faktai ir FRA nuomonės apie jų keliamas problemas.

Pagrindinės išvados ir FRA nuomonės

FRA nuomonės grindžiamos faktais, kurie pateikiami išsamioje agentūros ataskaitoje *Sunkumai, su kuriais susiduria pilietinės visuomenės organizacijos, vykdančios veiklą žmogaus teisių srityje ES*. Nuomonės jokia būdu nėra baigtinės. Jose daugiausiai dėmesio skiriama sritims, kuriose ES valstybės narės gali vykdyti daugiausia veiksmų taikydamos ES teisę, ir kuriose būtina kuo skubiau imtis teisinių ar politinių veiksmų. Papildomais valstybių narių ir tarptautinio lygmens veiksmais, įskaitant veiksmus, kurie viršija ES kompetenciją, būtų galima PVO labiau padėti apsaugoti, skatinti ir įgyvendinti žmogaus teises ES.

Palanki reglamentavimo aplinka

Kad pagrindinių teisių skatinimo veikloje dalyvaujantys pilietinės visuomenės subjektai galėtų atlikti savo darbą, būtina, kad jie visapusiškai ir be nereikalingų arba dirbtinų suvaržymų galėtų naudotis savo teisėmis. Tam reikia, kad valstybės nuosekliai vykdytų savo pozityvias pareigas skatinti žmogaus teises ir kurti PVO palankią reglamentavimo aplinką. ES pagrindinių teisių chartijos 51 straipsnio 1 dalimi Sąjunga ir valstybės narės įpareigojamos gerbti visas Chartijoje nustatytas teises ir „laikytis

principų ir juos taikyti pagal turimus atitinkamus įgaliojimus, nepažeisdamos Sąjungos įgaliojimų, suteiktų jai Sutartimis, ribų“. Teisės į susirinkimų ir asociacijų laisvę (Chartijos 12 straipsnis) ir saviraiškos ir informacijos laisvę (Chartijos 11 straipsnis) čia yra itin svarbios. ES valstybės narės turi jų laikytis tuomet, kai taiko ES teisę.

Valstybės narės turi labai įvairių teisėtų interesų priimti teisės aktus ir administravimo taisykles, kurie gali turėti poveikį pilietinės visuomenės organizacijoms, be kita ko, mokesčių teisės arba skaidrumo, rinkimų ir lobizmo įstatymų srityje. Vis dėlto, net jei tokiomis priemonėmis ir nesiekiami neigiamai paveikti PVO, jos šioms organizacijoms gali turėti nederamų pasekmių ir todėl turėti atgrasomąjį poveikį.

Neatsižvelgiant į kontekstą gali būti sunku įvertinti atskirų teisės ar administracinių aktų poveikį. Atsižvelgiant į teisinės ir politinės sistemos tarpusavio priklausomybę, visuma dažnai svarbesnė nei visos jos dalys: nors atskiriomis atitinkamoje srityje taikomomis teisėkūros priemonėmis nebūtinai pažeidžiamos pagrindinės teisės, kelios skirtingose srityse taikomos priemonės kartu gali taip padidinti našą pilietinės visuomenės subjektams, kad jiems gali būti sunku apskritai vykdyti savo

Pastabos dėl terminų

Pilietinės visuomenės organizacijos

FRA ataskaitoje pilietinės visuomenės organizacijos, vadovaujantis Agentūros steigimo reglamentu (Reglamentu (EB) Nr. 168/2007) apibrėžiamos kaip „pagrindinių teisių srityje veikiančios nevyriausybines organizacijos bei pilietinės visuomenės institucijos“ ir, laikantis Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijos Nr. 14 (2007), kaip „savanoriškos nepriklausomos institucijos ar organizacijos, įsteigtos siekti jų steigėjų ar narių išskeltų iš esmės ne pelno tikslų“.

Ataskaitoje aptariamos PVO, kurios, kaip nurodoma JT žmogaus teisių gynėjų deklaracijoje, dirba „skatindamos ir [...] dėdamos pastangas žmonių teisėms ir pagrindinėms laisvėms apsaugoti ir įgyvendinti“ nacionaliniu ir (arba) tarptautiniu lygmenimis.

Norėdami sužinoti daugiau, žr. 2007 m. vasario 15 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 168/2007, įsteigiančio Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrą (Steigimo

reglamento) 10 straipsnį (OL 2007 L 53); 2008 m. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos CM/Rec(2007)14 I dalies 1 straipsnį; Europos Bendrijų Komisijos diskusijoms skirtą dokumentą „Komisija ir nevyriausybines organizacijos. Tvirtesnės partnerystės kūrimas“, (COM(2000) 11 final) 1 straipsnio 2 dalį ir 1999 m. kovo 8 d. Jungtinių Tautų (JT) Generalinės asamblėjos Žmogaus teisių gynėjų deklaracijos, A/RES/53/144, 1 straipsnį.

Pilietinės visuomenės erdvė

Pilietinės visuomenės erdvė – „erdvė, kurią visuomenėje užima pilietinės visuomenės subjektai; aplinka ir sistema, kurioje veikia pilietinė visuomenė; ir ryšiai tarp pilietinės visuomenės subjektų, valstybės, privačiojo sektoriaus ir plačiosios visuomenės“.

Norėdami sužinoti daugiau, žr. JT Vyriausiojo žmogaus teisių komisaro biuro (OHCHR) dokumentą „Pilietinės visuomenės praktinis vadovas. Pilietinės visuomenės erdvė ir Jungtinių Tautų žmogaus teisių sistema“.

veiklą. Tai svarbu tais atvejais, kai valstybės narės į nacionalinę teisę perkelia ES teisės aktus, pavyzdžiui, sienų kontrolės, kovos su terorizmu arba pinigų plovimo srityse.

Pilietinės visuomenės organizacijos nustatė šiuos su reglamentavimo aplinka susijusius sunkumus:

- PVO pripažinimas arba įregistravimas gali būti problemiškas. Pavyzdžiui, neregistruotų PVO nepripažinimas vienoje valstybėje narėje ir dvigubos PVO registracijos reikalavimas kitoje. Kitoje valstybėje narėje priėmus naują įstatymą teko keisti registracijos dokumentus – tai procesas, reikalaujantis daug laiko ir išteklių.
- Skaidrumo įstatymai, reikalaujantys, kad politinėse kampanijose dalyvaujantys subjektai registruotųsi kaip trečiosios kampanijos šalys (apskritai arba rinkimų laikotarpiu), ir kad lobizmo įstatymai gali būti naudojami teisėtai tikslais. Tačiau yra pavojus, kad neproporcingai parengti arba priimti įstatymai apribos PVO galimybes informuoti visuomenę bendros svarbos klausimais arba teikti paramą.
- Kartais valstybės narės ne ES piliečiams, kurie siekia dalyvauti valstybėje narėje atliekamame darbe žmogaus teisių srityje, taiko atvykimo į šalį suvaržymus pakankamai nepaaiškindamos, kodėl tai daro. Viena valstybė uždraudė atvykti kitos valstybės narės piliečiui, norinčiam dalyvauti žmogaus teisių srities darbe, nors vėliau šis draudimas buvo atšauktas.
- Nacionalinės taisyklės kartais viršija taikių susirinkimų laisvės apribojimus, kuriuos, vadovaujantis tarptautiniais dokumentais, galima teisėtai taikyti. Priemonės, kurių imamasi siekiant kovoti su terorizmu, turėjo itin neigiamos įtakos taikių susirinkimų laisvei.
- Kartais valstybės įstatymais nustato arba praktikoje taiko bendrus draudimus rengti susirinkimus tam tikru metu arba tam tikrose vietose, pavyzdžiui, neleidžia naudotis teise į susirinkimus konkrečiose vietose, taip riboja (galimų) susirinkimo dalyvių saviraiškos laisvę.
- Valstybės ne visada sudaro vienodas sąlygas norintiesiems susirinkti ir kartais palankiau vertina tam tikro pobūdžio susirinkimus, pavyzdžiui, rengiamus reguliariai. Jos ne visada tinkamai užtikrina susirinkimų tvarką, pavyzdžiui, neatsiunčia pakankamų policijos pajėgų dalyvių saugumui užtikrinti.
- Ne vienoje ES valstybėje narėje tebegalioja baudžiamieji įstatymai, kuriais draudžiama šmeižti ar įžeisti valstybės pareigūnus, pačią valstybę

arba (užsienio) valstybės vadovus. Nors tokios nuostatos gali būti skirtos teisėtam interesui apsaugoti teisę į reputaciją, jos neturėtų neproporcingai suvaržyti saviraiškos laisvės. Jeigu sankcijos pernelyg didelės arba įstatymai taikomi pernelyg griežtai, tokie suvaržymai gali turėti atgrasomąjį poveikį saviraiškos laisvei. Šis klausimas ypač svarbus kalbant apie žmogaus teisių srityje dirbančius pilietinės visuomenės subjektus, kuriems dažnai tenka kritikuoti valdžią ar valstybės pareigūnus ir kurie gali jaustis mažiau drąsūs vykdyti tokią veiklą žinodami, kad už nuomonės reiškimą jiems gali grėsti sankcijos.

FRA nuomonė Nr. 1

Valstybės narės ir ES, rengdamos ir įgyvendindamos teisės aktus srityse, kurios gali (tiesiogiai arba netiesiogiai) turėti poveikio pilietinės visuomenės erdvei, įskaitant saviraiškos, susirinkimų ir asociacijų laisvę, turėtų labiau stengtis užtikrinti, kad jų teisės aktais pilietinės visuomenės organizacijoms nebūtų nustatyti neproporcingi reikalavimai ir kad jie neturėtų diskriminacinio poveikio tokioms organizacijoms, nes taip sumažėtų pilietinės visuomenės erdvė. Įgyvendindamos šiuos veiksmus jos turėtų laikytis taikytinos ES ir atitinkamos tarptautinių sutarčių teisės.

FRA nuomonė Nr. 2

ES ir valstybės narės turėtų užtikrinti, kad lobizmo taisyklės ir skaidrumo įstatymai bei jų taikymas atitiktų taikytiną ES ir tarptautinę teisę ir kad jais nebūtų neproporcingai varžoma ar trukdoma ginti žmogaus teises, be kita ko, rinkimų, pavyzdžiui, į Europos Parlamentą, laikotarpiu.

Finansai ir finansavimas

Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių paktą 22 straipsnyje ir kituose žmogaus teisių dokumentuose, įskaitant ES pagrindinių teisių chartiją (12 straipsnis) nurodoma, kad galimybė pasinaudoti išteklių yra neatsiejama teisė į asociacijų laisvę dalis.

JT deklaracijos dėl asmenų, grupių ir visuomenės institucijų teisės ir pareigos remti ir ginti visuotinai pripažintas žmogaus teises ir pagrindines laisves (JT žmogaus teisių gynėjų deklaracijos) 13 straipsnyje įtvirtinta teisė „prašyti išteklių, juos gauti ir naudoti“ siekiant skatinti ir apsaugoti žmogaus

teises. „Ištekliai“ sąvoka yra plati – ji apima finansinę paramą, materialiuosius išteklius, prieigą prie tarptautinių fondų, solidarumą, galimybę keliauti ir bendrauti nepatiriant nepagrįsto kišimosi ir teisę naudotis valstybės teikiama apsauga.

Atrodo, kad iš esmės pripažįstama, jog su ištekliais susijusios teisinės sistemos ir politika daro didelį poveikį asociacijų laisvei ir PVO galimybei efektyviai vykdyti veiklą. Nepaisant to, PVO, siekdamos gauti finansavimą, susiduria su ne viena teisine ir praktine kliūtimi, nors tiek ES, tiek valstybės narės lygmeniu taikoma perspektyvi praktika.

Daugelyje valstybių narių nėra išsamių duomenų apie tai, kokios viešojo ir privačiojo finansavimo sumos skiriamos ES veikiančioms PVO, dirbančioms žmogaus teisių klausimais. Taip iš dalies yra dėl to, kad finansavimas skiriamas iš įvairių šaltinių, įskaitant skirtingas centrinės valdžios ministerijas, biudžeto eilutes, vietos ir regioninės valdžios lygmenis, ES fondus bei EEE ir Norvegijos dotacijas, taip pat privačias aukas. Net remiantis turimais duomenimis neįmanoma nustatyti, kokios viešojo finansavimo lėšų sumos konkrečiai skiriamos pagrindinėms teisėms atitinkamoje ES valstybėje narėje skatinti ir apsaugoti. Taip pat nėra išsamių duomenų apie privačias aukas.

Nors ekonominė krizė apskritai neigiamai paveikė viešuosius biudžetus, ES ekonomikai vis labiau augant, valstybės narės ir ES turėtų apsvarstyti galimybę peržiūrėti atitinkamus savo metodus, kuriuos taiko paskirstydamos viešąsias lėšas pilietinės visuomenės organizacijoms, siekiant, kad būtų labiau skatinamos ir apsaugomos pagrindinės teisės.

ES veikiančios PVO, Europos Parlamentas ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) pastaraisiais metais ragino įsteigti Europos demokratijos fondą. Konkrečiai, EESRK **paragino Komisiją** „pasiūlyti ES sudaryti pakankamai didelio biudžeto Europos demokratijos, žmogaus teisių ir ES vertybių fondą, kurio lėšos būtų tiesiogiai skiriamos Europos pilietinės visuomenės organizacijoms, užtikrinant jo [nepriklausomumą], panašų į Europos demokratijos fondo“, kurio lėšomis remiama pilietinė visuomenė už ES ribų.

FRA palankiai vertina Europos Komisijos pasiūlymą, kurį ji pateikė peržiūrėjusi ES finansinį reglamentą, – jį tinkamas finansuoti išlaidas įtraukti savanorių dirbtas valandas ir sudaryti palankesnes sąlygas į bendrą finansavimą įtraukti ir įnašus natūra.

FRA atlikus tyrimą paaiškėjo, kad, siekiant gauti finansavimą, patiriama daug sunkumų. Būtent:

- bendra skiriamo finansavimo suma – kai kuriose ES valstybėse narėse (tiesa, ne visose) biudžetai mažinami;
- sumažintas finansavimas kai kurioms PVO arba tam tikrai veiklai, lėšas gynimui, bylinėjimuisi arba informuotumo didinimui nukreipiant sveikatos priežiūros arba socialinėms paslaugoms teikti;
- kliūtys, su kuriomis susiduriama siekiant gauti finansavimą, įskaitant veiklą sunkinančias, sudėtingas ir ne visada skaidrias jo gavimo procedūras;
- sudėtingos ataskaitų teikimo procedūros, kurios gali būti neproporcingos skiriamai finansavimo sumai;
- finansavimas dažnai skiriamas (trumpalaikiams) projektams, o ilgesnio laikotarpio, taip pat infrastruktūros, finansavimas dažnai nenumatytas;
- bendras finansavimas, taip pat vėlavimas išmokėti dotacijas dažnai kelia sunkumų, dėl to atsiranda su pinigų srautais susijusių ir kitokių problemų;
- kai kurios Europos Komisijos dotacijos teikiamos taikant geografinius suvaržymus, dėl kurių PVO negali dalyvauti Jungtinių Tautų posėdžiuose Ženevoje, todėl JT lygmeniu ne taip veiksmingai ginamos žmogaus teisės, pavyzdžiui, kalbant apie PVO indėlį į esminius žmogaus teisių sutarties procesus tais atvejais, kai aptariama ES arba ES valstybės narės;
- nepalanki mokesčių aplinka kai kuriose valstybėse narėse tiek pačioms PVO (labdaros / naudotos visuomenei / viešųjų paslaugų įstaigos statusas), tiek fiziniams arba juridiniams asmenims, kurie skiria aukas PVO;
- neigiamos žiniasklaidos ir šmeižto kampanijos, nukreiptos prieš PVO, kurios gauna finansavimą iš užsienio, be kita ko, kai kuriais atvejais joms keliamas reikalavimas visoje savo medžiagoje nurodyti, kad jos yra užsienio valstybių finansuojamos organizacijos;
- ES lygmeniu ir valstybėse narėse veikiančios neįgaliesiems atstovaujanti organizacijos turi ribotus finansinius išteklius ir ne visada gali nepriklausomai vykdyti valstybės veiksmų, susijusių su neįgaliųjų teisėmis, stebėseną.



FRA nuomonė Nr. 3

ES institucijos ir valstybės narės raginamos užtikrinti finansavimą PVO, taip pat mažoms visuomeninėms organizacijoms, kurių veikla apima ES pamatinių pagrindinių teisių, demokratijos ir teisinės valstybės principo vertybių saugojimą ir skatinimą. Toks finansavimas turėtų būti pagal poreikį skiriamas labai įvairioms PVO veiklos sritims, tokioms kaip paslaugų teikimas, priešiškos veikla, gynimas, bylinėjimasis, kampanijų rengimas, žmogaus teisės ir pilietinis ugdymas bei informuotumo didinimas.

Remiantis laisvo kapitalo judėjimo principu, PVO turėtų galėti nevaržomas prašyti finansavimo, teikiamo ne tik jų valstybės viešųjų institucijų, bet ir kitų valstybių institucinių arba individualių paramos teikėjų, valdžios institucijų ir fondų arba tarptautinių organizacijų, institucijų arba agentūrų, tokį finansavimą gauti ir juo naudotis.

FRA nuomonė Nr. 4

Valstybės narės ir ES institucijos turėtų užtikrinti, kad neįgaliesiems atstovaujantioms organizacijoms būtų skiriamas finansavimas, įskaitant finansavimą asmeninės pagalbos teikimui, pagrįstai taikomi koregavimai ir parama siekiant joms sudaryti sąlygas įgyvendinti savo vaidmenį, nustatytą Jungtinių Tautų neįgalųjų teisių konvencijoje (JT NTK).

FRA nuomonė Nr. 5

Europos Komisija turėtų toliau gerinti prieigą prie informacijos apie esamas finansavimo sistemas, užtikrindama, kad būtų galima nesunkiai, remiantis vieno langelio principu, susipažinti su finansavimo, kuris skirtas pagrindinių teisių srityje veikiančioms PVO, apžvalgomis; populiarindama savo vieno langelio principu grindžiamą finansavimo galimybių portalą ir išplėsdama savo finansuotų skirtingų sričių projektų duomenų bazę, siekdama pabrėžti ypač rezultatyvius ir didelį poveikį turinčius projektus.

Europos Komisija turėtų apsvarstyti galimybę priimti valstybėms narėms skirtas gaires, kuriose būtų išaiškintas keturių pagrindinių laisvų taikymas PVO, taip pat fondams ir filantropinėms organizacijoms, įgyvendinant ES bendrąją rinką.

FRA nuomonė Nr. 6

Europos Komisija ir valstybės narės turėtų apsvarstyti galimybę pirmenybę teikti daugiamečiam ir bendrajam finansavimui, o ne trumpalaikiam projektams grindžiamam finansavimui, nes taip būtų sudaromos sąlygos PVO tvariau vykdyti veiklą ir rengti ilgalaikius planus. Siekiant, kad paraiškų procedūros būtų veiksmingesnės, būtų galima dažniau taikyti dviejų etapų procedūras, kuriose pradinės paraiškos būtų trumpos, o išsamią paraiškos dokumentaciją reikėtų pateikti tik pirmuoju etapu iš anksto atrinktų projektų autoriams.

PVO ir kitoms asociacijoms taikomi audito ir ataskaitų teikimo reikalavimai turėtų būti proporcingi skiriamam viešajam finansavimui ir priimančiosios organizacijos dydžiui ir struktūrai. Kalbant apie bendrą finansavimą, reikalavimai turėtų būti proporcingi ir geriau atspindėti projektų apimtį ir paraišką teikiančių organizacijų rūšį.

Dalyvavimo teisė

Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 11 straipsnyje nurodyta, kad ES institucijos „atitinkamomis priemonėmis suteikia piliečiams ir atstovaujamosioms asociacijoms galimybę skelbti nuomones apie visas Sąjungos veiklos sritis ir viešai jomis keistis“ ir „palaiko atvirą, skaidrų ir nuolatinį dialogą su atstovaujamosiomis asociacijomis ir pilietine visuomene“. Dalyvavimo sprendžiant viešuosius klausimus teisė taip pat pripažįstama **Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto** 25 straipsnyje ir buvo iš naujo įtvirtinta 2017 m. rugsėjo mėn. Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtose Europos Tarybos gairėse dėl piliečių dalyvavimo politinių sprendimų priėmimo procese. Vienas jos elementų – piliečių dalyvavimas, kuris Gairėse apibrėžiamas kaip „asmenų, NVO ir pilietinės visuomenės plačiąja prasme dalyvavimas viešojo sektoriaus institucijų vykdomame sprendimų priėmimo procese“.

JT NTK valstybės įpareigojamos nuodugnai konsultuotis su neįgaliaisiais ir jiems atstovaujantiomis organizacijomis ir užtikrinti šių subjektų dalyvavimą priimant visus su jais susijusius sprendimus. Šią konvenciją yra ratifikavusi ES ir 27 iš 28-ųjų ES valstybių narių. Žvelgiant iš praktinės perspektyvos, labai dažnai nėra priemonių užtikrinti visapusišką prieigą prie interneto svetainių ir tinkamai teikti informaciją prieinamomis formomis. Dėl šių priežasčių trūkstant informacijos, gali kilti kliūčių siekiant užtikrinti visapusišką neįgalųjų ir jiems atstovaujantių organizacijų dalyvavimą.

JT EEK Orhuso konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, kuria aplinkos teisės susiejamos su žmogaus teisėmis, visuomenei suteikiamos teisės, o šalims ir valdžios institucijoms – nustatomi įpareigojimai, susiję su galimybe susipažinti su informacija, visuomenės dalyvavimu ir teise kreiptis į teismą. Nuo 2005 m. ES yra šios konvencijos šalis.

Viena iš demokratinio ir faktais grindžiamo politikos formavimo priemonių yra siekti, kad suinteresuotieji subjektai, įskaitant pilietinės visuomenės suinteresuotuosius subjektus, įneštų savo indėlį teikiant pasiūlymus dėl įstatymų ir politikos. Taip didinamas proceso arba siūlomo įstatymo ir (arba) politinės priemonės demokratinis teisėtumas, panaudojama PVO patirtis, išbandomas proceso ar priemonės įgyvendinamumas ir skatinama rinkėjų atsakomybė. Nors nacionalinių konsultacijų ir dalyvavimo procedūrų klausimus sprendžia nacionalinės valdžios institucijos, apribojus itin svarbų pilietinės visuomenės vaidmenį sprendimų priėmimo procesuose, galėtų padidėti rizika, kad ES valstybių narių priemonės, kuriomis perkeliama arba įgyvendinami ES teisės aktai, pažeis ES pagrindinių teisių chartiją.

Atrodo, kad iš esmės pritariama minčiai, jog – nuo vietos iki ES lygmens – į politikos formavimą reikia įtraukti pilietinės visuomenės organizacijas. Vis dėlto praktiškai įgyvendinant šią nuostatą dažnai neišnaudojami įvairūs galimi PVO dalyvavimo lygmenys ir įvairūs jų įtraukimo metodai. Be to, dažnai nėra aiškių kriterijų, pagal kuriuos pripažįstami teisėti subjektai.

ES valstybėse narėse, taip pat ES institucijose, šiokių tokių galimybių dalyvauti sprendimų priėmimo procese yra. Nors įvairių perspektyvių praktikų yra (ypač vietos lygmeniu), galimybė įsiliesti į sprendimų priėmimo procesą (ir realiai daryti jam poveikį) dažniausiai nėra nuosekli ir skaidri.

Valstybės narės pradėjo diegti tam tikras konsultacijų procedūras, bet jos ne visada yra tokios reikšmingos ir veiksmingos, kokios galėtų būti. Pavyzdžiui, iš pokalbių su PVO, valstybės tarnautojais ir ekspertais aiškėja, kad net tais atvejais, kai politinė valia bent konsultacijoms vykdyti yra, atrodo, kad viešojo administravimo institucijos nežino įvairių metodų, kuriuos pasitelkus suinteresuotuosius subjektus galima reikšmingiau ir veiksmingiau įtraukti į įstatymų ir politikos formavimą, be to, jos neturi įgūdžių tokius metodus taikyti. Ir PVO, ir valstybės tarnautojai nurodo, kad viešojo administravimo institucijos ir pilietinės visuomenės organizacijos dažnai vienos kitomis nepasitiki.

PVO ir ekspertai yra nurodę kliūtis, dėl kurių nelengva visapusiškai ir veiksmingai dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Būtent:

- ribota prieiga prie informacijos apie politines arba teises iniciatyvas;
- nenustatyti minimalieji standartai ar aiškios taisyklės, kaip įgyvendinti teisę dalyvauti, arba tokių standartų ir taisyklių nežinojimas, todėl įgyvendinimas vykdomas nenuosekliai;
- politinės valios nebuvimas arba nesuvokimas, kad konsultacijos yra ne „langelių užpildymas“, o procesas, kuris, jei tinkamai vykdomas, padeda formuoti geresnę politiką;
- viešųjų paslaugų teikėjų neinformuotumas apie įvairius metodus, kuriuos pasitelkus suinteresuotuosius subjektus galima reikšmingai ir veiksmingai įtraukti į įstatymų ir politikos formavimo procesus, ir įgūdžių tam neturėjimas;
- konkrečios problemos ir kliūtys, trukdančios įtraukti neįgaliuosius, įskaitant visapusišką žiniatinklio prieinamumo standartų taikymą užtikrinančių priemonių nebuvimą ir būtinybę teikti oficialią informaciją įvairiai prieinamomis formomis;
- trumpi dalyvavimo ir (arba) konsultacijų procesų terminai (taikomi ir pačioms administravimo institucijoms), taip pat riboti biudžetai ir ribotas žmogiškųjų išteklių paskirstymas viešąsias paslaugas teikiančiose institucijose;
- neaiškumas, su kuo konsultuojamasi prieš priimanant sprendimus, be to, PVO neretai praneša, kad dažnai sistemingai nesikonsultuojama su visais svarbiausiais dalyviais;
- atitinkamų lėšų mažinimas gali netiesiogiai paveikti PVO galimybę reikšmingai dalyvauti priimanant sprendimus;
- viešųjų paslaugų teikėjai ir pilietinės visuomenės organizacijos nepasitiki vieni kitais.

FRA nuomonė Nr. 7

ES institucijos ir valstybės narės turėtų laikytis pagal JT NTK 4 straipsnio 3 dalį joms nustatytų prievolių nuodugniai konsultuotis su neįgaliaisiais ir jiems atstovaujančiomis organizacijomis dėl visų su neįgaliaisiais susijusių sprendimų ir įtraukti juos į tokių sprendimų priėmimo procesus. Laikantis JT NTK 29 straipsnio b punkto nuostatų, reikėtų skatinti neįgaliųjų dalyvavimą viešajame gyvenime ir politikoje. Kalbant plačiau, ES institucijos ir valstybės narės turėtų

toliau palaikyti atvirą, skaidrų ir nuolatinį dialogą su PVO, kurios aktyviai vykdo veiklą žmogaus teisių srityje, siekdamos užtikrinti, kad ES teisės aktai ir ES politika, taip pat nacionaliniai teisės aktai ir politikos priemonės, kuriomis tokie aktai įgyvendinami, atitiktų ES pagrindinių teisių chartiją.

Tais atvejais, kai jau yra nustatytos atitinkamos taisyklės, kuriomis prisidedama prie aktyvaus PVO dalyvavimo sprendžiant žmogaus teisių klausimus, valdžios institucijos turėtų užtikrinti, kad tokios taisyklės būtų įgyvendinamos praktikoje. Siekiant įgyvendinti šį tikslą, reikia skirti atitinkamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius tam, kad būtų vykdomas tinkamas dalyvavimo procesas, ir mokyti valstybės tarnautojus įtraukti tokias organizacijas bei skirti jiems pakankamai laiko, per kurį jie galėtų jas įtraukti. Valdžios institucijos galėtų naudoti įvairesnes ir geresnes įgyvendinimo priemones ir metodus. Reikėtų visapusiškai pasinaudoti neseniai priimtomis Europos Tarybos gairėmis dėl reikšmingo piliečių dalyvavimo priimant politikos sprendimus.

Saugios erdvės pilietinei visuomenei užtikrinimas

PVO ir aktyvistai ES susiduria su nevalstybinių veikėjų vykdomais fiziniais ir žodiniais išpuoliais, priekabiavimu ir grasinimais. Tokie veiksmai vykdomi ir internete, ir už jo ribų. Net kai kurie valstybės pareigūnai įsitraukia į išpuolius ir kuria neigiamą retoriką, kuria stigmatizuojamos PVO arba diskredituojamas jų darbas, o dėl to nukenčia ir visuomenės parama PVO, ir aktyvistų ryžtas bei motyvacija. Iš esmės svarbu, kad valdžios pareigūnai susilaikytų nuo išpuolių, įskaitant žodinius, ir nepagrįstų bandymų diskredituoti organizacijas, kurios skatina žmogaus teises ir nediskriminavimą. Nei valdžios institucijos, nei pilietinės visuomenės organizacijos ES arba nacionaliniu lygmeniu tinkamai neregistruoja duomenų apie prieš PVO nukreiptus išpuolius ir grasinimus.

FRA nuomonė Nr. 8

Valstybės narės turėtų vengti stigmatizuoti žmogaus teisių srityje veikiančias PVO ir jų narius. Be to, jos turėtų aktyviai smerkti bet kokius nusikaltimus, įskaitant neapykantos nusikaltimus, įvykdytus prieš PVO ir jų narius, ir visapusiškai įgyvendinti savo teigiamus įsipareigojimus, prisiimtus pagal tarptautinę teisę ir

taikytiną ES teisę, siekdamos apsaugoti PVO ir jų narius. Reikėtų rinkti ir skelbti duomenis apie neapykantos nusikaltimus prieš žmogaus teisių srityje dirbančias PVO.

Erdvė keistis nuomonėmis ir vykdyti dialogą

Įvairūs pilietinės visuomenės ir kitų sričių subjektai FRA pareiškė susirūpinimą, kad nėra patikimų ir palygintinų duomenų apie visoje ES įvykdomus išpuolius prieš PVO. Jie taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad nėra informacijos apie finansavimo sistemas ir išlaidas, skirtas žmogaus teisių srityje veikiančioms pilietinės visuomenės organizacijoms dalyvauti formuojant politiką. Daugelis apklaustųjų teigė, kad visoje ES reikia keistis perspektyvia praktika. Kalbant konkrečiau, manoma, kad ES lygmeniu reikėtų įgyvendinti tokią veiklą:

- rinkti duomenis apie išpuolius prieš žmogaus teisių srityje veikiančias PVO;
- stebėti ES vykstančius pokyčius, susijusius su pilietine visuomene, įskaitant pokyčius, kurie turi įtakos finansinių išteklių skyrimui;
- teikti konsultacijas dėl pilietinei visuomenei skirtų ES lėšų administravimo;
- remti PVO išteklių kūrimą ir
- sudaryti sąlygas palaikyti „atvirą, skaidrų ir nuolatinį dialogą su atstovaujamosiomis asociacijomis ir pilietine visuomene“ ir stiprinti Europos Komisijos gebėjimą „plačiai konsultuotis su suinteresuotosiomis šalimis“, kaip reikalaujama pagal ES sutarties 11 straipsnį.

FRA nuomonė Nr. 9

ES turėtų apsvarstyti galimybę remti erdvė keistis nuomonėmis ir vykdyti dialogą kūrimą, siekiant skatinti paramą pilietinės visuomenės subjektams, kurie vykdo veiklą pagrindinių teisių apsaugos ir skatinimo ES srityje. Taip kartu būtų sudaromos sąlygos vykdyti pilietinės visuomenės organizacijų ir ES institucijų platesnio masto nuolatinį dialogą.



Pilietinės visuomenės organizacijos Europos Sąjungoje atlieka esminį vaidmenį skatindamos pagrindines teises, bet dėl teisinių ir praktinių suvaržymų joms tai daryti tapo sunkiau. Nors sunkumų patiriama visose ES valstybėse narėse, jų pobūdis ir mastas labai nevienodi. Iš esmės šiuo klausimu nėra duomenų ir neatlikta tyrimų (nei lyginamųjų tyrimų).

Todėl FRA ataskaitoje nagrinėjamos įvairios sunkumų, su kuriais susiduria pilietinės visuomenės organizacijos, veikiančios žmogaus teisių srityje ES, rūšys ir pobūdis. Joje taip pat aprašoma perspektyvi praktika, kurią pasitelkus galima kovoti su tokiomis nerimą keliančiomis tendencijomis.

Papildoma informacija

Visą FRA ataskaitą *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* (Sunkumai, su kuriais susiduria pilietinės visuomenės organizacijos, vykdančios veiklą žmogaus teisių srityje ES), rasite adresu <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Kiti susiję FRA leidiniai:

- FRA (2017 m.), *2017 m. ataskaita apie pagrindinių teisių būklę*, Liuksemburgas, Leidinių biuras, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014 m.), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Teisėto statuso neturinčių migrantų ir su jais kontaktus užmezgančių asmenų kriminalizavimas), Liuksemburgas, Leidinių biuras, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012 m.), *Bringing rights to life: the fundamental rights landscape of the European Union* (Teisės realybėje. Pagrindinių teisių padėtis Europos Sąjungoje), Liuksemburgas, Leidinių biuras, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

FRA glaudžiai bendradarbiauja su pilietinės visuomenės organizacijomis, vykdančiomis veiklą žmogaus teisių srityje, ypač per Pagrindinių teisių platformą. Norėdami sužinoti daugiau apie šį bendradarbiavimo tinklą, žr. <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



FRA – EUROPOS SAJUNGOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ AGENTŪRA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austrija
tel. +43 158030-0 – faksas +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



© Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2019
Viršelio nuotrauka: © stock.adobe.com
[iš kairės į dešinę: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-310-7, doi:10.2811/167950
PDF: ISBN 978-92-9474-321-3, doi:10.2811/446221