

Výzvy, ktorým čelia organizácie občianskej spoločnosti venujúce sa ľudským právam v EÚ

Zhrnutie

V Charte základných práv Európskej únie sa stanovujú práva na slobodu zhromažďovania a združovania (článok 12), ako aj práva na slobodu prejavu a právo na informácie (článok 11). Tieto práva sú obzvlášť významné z hľadiska toho ako sa vzťahujú na organizácie občianskej spoločnosti v EÚ.

Organizácie občianskej spoločnosti v Európskej únii (EÚ) zohrávajú rozhodujúcu úlohu v presadzovaní základných práv, čím prispievajú k fungovaniu demokracií. Poskytujú ľuďom možnosť vyjadriť sa k otázkam, na ktorých im záleží, pomáhajú nositeľom práv, monitorujú činnosti vlád a parlamentov, poskytujú poradenstvo tvorcom politik a berú orgány na zodpovednosť za ich konanie. Z dôvodu odlišného historického vývoja, v EÚ existujú rôzne formy účasti občianskej spoločnosti. Typ a veľkosť organizácií občianskej spoločnosti (OOS) sa takisto výrazne odlišujú, počnúc veľkými medzinárodnými subjektmi s dostatočnými finančnými zdrojmi až po malé dobrovoľnícke organizácie na miestnej úrovni.

Agentúra Európskej únie pre základné práva (agentúra FRA) spolupracuje s celým radom takýchto rôznorodých organizácií a pravidelne s nimi vedie

konzultácie. Čoraz častejšie zaznamenávajú, že podporovanie ochrany, ako aj presadzovanie a dodržiavanie ľudských práv v rámci Únie je pre nich stále náročnejšie, a to z dôvodu právnych aj praktických obmedzení.

Zatiaľ čo všetky členské štáty EÚ čelia výzvam, ich presný charakter a rozsah sa v jednotlivých krajinách líši. Zahŕňajú: nepriaznivé zmeny právnych predpisov alebo neprimeranú implementáciu zákonov; prekážky v prístupe k finančným zdrojom a zabezpečovaní ich udržateľnosti; ťažkosti v prístupe k tvorcom politik a v prispievaní k formulovaniu právnych predpisov a k tvorbe politik; útoky na ochrancov ľudských práv a ich obťažovanie vrátane negatívnych diskusií zameraných na zbavenie organizácií OOS ich legitimacy a ich stigmatizáciu.

V úplnom znení správy agentúry FRA zameranej na túto tému sa upriamuje pozornosť na rôzne druhy výziev, ktorým čelia organizácie občianskej spoločnosti na území EÚ a poukazuje sa na slubné postupy, ktoré môžu tieto znepokojujúce vývoje oslabiť. V tomto zhrnutí sa opisujú hlavné zistenia správy a stanoviská agentúry FRA k otázkam, ktoré vyvolávajú.

Kľúčové zistenia a stanoviská agentúry FRA

Stanoviská agentúry FRA vychádzajú zo zistení uvedených v úplnom znení správy agentúry s názvom *Výzvy, ktorým čelia organizácie občianskej spoločnosti venujúce sa ľudským právam v EÚ*. Na tomto mieste nie sú ani zďaleka uvedené všetky stanoviská. Sú zamerané na oblasti, v ktorých môžu členské štáty EÚ konať v rámci právnych predpisov EÚ a v ktorých sa najnaliehavejšie vyžaduje prijatie právnych alebo politických opatrení. Ďalšími opatreniami prijatými na úrovni členských štátov a medzinárodnej úrovni vrátane tých, ktoré presahujú pôsobnosť EÚ, by sa mohlo ďalej pomôcť OOS pri ochrane, podpore a uplatňovaní ľudských práv v EÚ.

Umožnenie regulačného prostredia

Aktéri občianskej spoločnosti, ktorí sú zapojení do presadzovania základných práv, musia byť schopní uplatňovať svoje práva v plnom rozsahu a bez zbytočných alebo svojvoľných obmedzení. To si vyžaduje, aby štáty v plnej miere vykonávali svoje pozitívne povinnosti v záujme podpory ľudských práv a vytvárania priaznivých podmienok pre organizácie OOS. Článkom 51 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie sa od Únie a členských

štátov vyžaduje, aby rešpektovali všetky práva stanovené v Charte a „dodržiavali zásady a podporovali ich uplatňovanie v súlade so svojimi príslušnými právomocami a pri zachovaní obmedzení právomocí Únie, ktoré boli na ňu prenesené zmluvami“. Právo na slobodu zhromažďovania a združovania (článok 12 Charty), ako aj právo na slobodu prejavu a právo na informácie (článok 11 Charty) majú v tejto súvislosti mimoriadny význam. Vzťahujú sa na členské štáty EÚ, ak konajú v rámci rozsahu právnych predpisov EÚ.

Členské štáty majú rôzne oprávnené záujmy na prijatí právnych predpisov a administratívnych pravidiel, ktoré môžu ovplyvniť organizácie občianskej spoločnosti vrátane oblastí daňového práva, alebo v súvislosti so zákonmi o transparentnosti, voľbami a lobizmom. Aj napriek tomu, že takéto opatrenia nemajú za cieľ negatívne ovplyvniť OOS, môžu mať na ne neprimeraný, a tým aj odrádzajúci účinok.

Posudzovanie účinkov jednotlivých legislatívnych alebo administratívnych aktov izolovane môže byť zložitá. Vzhľadom na vzájomné závislosti v právno-politickom systéme je celok často väčší ako hodnota jeho častí: hoci jednotlivé právne opatrenia v danej oblasti nemusia nevyhnutne porušovať základné práva, súbor opatrení prijatých v rôznych

Poznámky k terminológii

Organizácie občianskej spoločnosti

Na účely správy agentúry FRA sú organizácie občianskej spoločnosti vymedzené – podľa nariadenia o zriadení agentúry [nariadenie (ES) č. 168/2007] – ako „mimovládne organizácie a [...] inštitúcie občianskej spoločnosti, ktoré pôsobia v oblasti základných práv“ a v súlade s odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy č. 14 (2007) ako „dobrovoľné samosprávne orgány alebo organizácie založené s cieľom dosiahnuť v zásade neziskové ciele svojich zakladateľov alebo členov“.

V správe sú zahrnuté organizácie OOS, ktoré, podľa Deklarácie OSN o ochrancoch ľudských práv, vyvíjajú činnosť s cieľom „presadzovať a [...] usilovať o ochranu a uplatňovanie ľudských práv a základných slobôd“ na vnútroštátnej a/alebo medzinárodnej úrovni.

Viac informácií sa nachádza v nariadení Rady (ES) č. 168/2007 z 15. februára 2007, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre základné práva (zakladajúce nariadenie), Ú. v. EÚ L 53, 2007, článok 10; v odporúčaní

CM/Rec(2007)14, ods. 1 bod 1) Výboru ministrov Rady Európy (2008); v diskusnom dokumente Európskej komisie „The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership“ (Komisia a mimovládne organizácie: budovanie silnejšieho partnerstva), Komisia Európskych spoločenstiev (2000), COM(2000) 11 final, ods. 1.2; a v Deklarácii o ochrancoch ľudských práv Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov (VZ OSN), A/RES/53/144, 8. marec 1999, článok 1.

Priestor občianskej spoločnosti

Priestor občianskej spoločnosti je „miesto, ktoré je v rámci spoločnosti obsadené aktérmi občianskej spoločnosti; prostredie a rámec, v ktorom pôsobí občianska spoločnosť a vzťahy medzi aktérmi občianskej spoločnosti, štátom, súkromným sektorom a širokou verejnosťou“.

Viac informácií sa uvádza v príručke Úradu vysokého komisára OSN pre ľudské práva (OHCHR) s názvom *Practical Guide for Civil Society: Civil Society Space and the United Nations Human Rights System* (Praktická príručka pre občiansku spoločnosť: priestor občianskej spoločnosti a systém OSN pre ľudské práva).

oblastiach môže, ak sa berú do úvahy spoločne, zvýšiť regulačné zaťaženie na aktérov občianskej spoločnosti do takej miery, že to môže oslabiť ich schopnosť konať. Je to relevantné v prípadoch, keď členské štáty transponujú a implementujú právne predpisy EÚ, napríklad v oblasti kontroly hraníc, boja proti terorizmu alebo legalizácie príjmov z trestnej činnosti.

Organizácie občianskej spoločnosti identifikovali ďalej uvedené výzvy vzhľadom na regulačné prostredie:

- uznanie alebo registrácia organizácií OOS môžu byť problematické. Napríklad jeden členský štát neuznáva neregistrované OOS a ďalší vyžaduje dvojité registrácie takýchto organizácií. V ďalšom členskom štáte sa registračné dokumenty museli zmeniť po zavedení nového právneho predpisu, t. j. proces bol náročný na čas a zdroje;
- zákony o transparentnosti, ktoré od subjektov zapojených do politických kampaní vyžadujú, aby sa zaregistrovali ako účastníci kampane tretej strany (buď vo všeobecnosti alebo počas volebných období), ako aj zákony o lobizme môžu slúžiť ako legitímny účel. Riskuje sa však nimi aj obmedzenie schopnosti organizácií OOS informovať verejnosť o veciach všeobecného záujmu alebo vykonávať presadzovanie v prípade, ak sú neprimerane formulované alebo uplatňované;
- členské štáty niekedy uložia obmedzenia na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa usilujú zapojiť do práce členského štátu v oblasti ľudských práv, bez udania dostatočného vysvetlenia. Jeden členský štát aj udelil zákaz štátnemu príslušníkovi iného členského štátu, ktorý sa usiloval zapojiť do činnosti v oblasti ľudských práv, pričom neskôr tento zákaz zrušil;
- vnútroštátne predpisy niekedy presahujú rámec obmedzení slobody pokojne sa zhromažďovať, ktoré môžu byť podľa medzinárodných nástrojov legitímne uložené. Opatrenia prijaté na riešenie terorizmu mali obzvlášť negatívny vplyv na slobodu pokojne sa zhromažďovať;
- štáty takisto niekedy podľa právnych predpisov alebo praxe ukladajú všeobecné zákazy zhromažďovania v určitých časoch alebo na určitých miestach, napríklad tak, že vylúčia niektoré miesta z práva na slobodu zhromažďovania, čo obmedzuje slobodný prejav (možných) účastníkov zhromaždenia;
- štáty nie vždy rovnako zaobchádzajú s jednotlivcami, ktorí sa chcú zhromažďovať a uprednostňujú určité typy zhromaždení, napríklad pravidelné zhromaždenia, pred inými. Takisto nie vždy primerane zaisťujú bezpečnosť politických zhromaždení, napríklad neposkytujú dostatočné množstvo policajných zdrojov na ochranu účastníkov;
- niekoľko členských štátov EÚ si zachovalo ustanovenia trestných zákonov zakazujúce hanobenie alebo urážky štátnych úradníkov, samotného štátu a hlavných predstaviteľov (iných) štátov. Hoci takéto ustanovenia môžu slúžiť oprávnenému záujmu ochrany práva na dobré meno, nemali by neprimerane obmedzovať slobodu prejavu. Takéto obmedzenia môžu mať, pokiaľ sú prípadné sankcie neprimerané alebo sú zákony uplatňované nadmieru prísne, odrádzajúci účinok na slobodu prejavu. Platí to najmä pre aktérov občianskej spoločnosti venujúci sa otázkam ľudských práv, ktorí často potrebujú kritizovať štát alebo štátnych úradníkov a ktorí sa môžu cítiť menenej oprávnení tak urobiť, ak vedia, že za vyjadrenie svojho názoru môžu prípadne čeliť trestným sankciám.

Stanovisko agentúry FRA č. 1

Členské štáty a EÚ by mali venovať zvýšenú pozornosť vypracúvaniu a vykonávaniu právnych predpisov v oblastiach, ktoré potenciálne (priamo alebo nepriamo) ovplyvňujú priestor občianskej spoločnosti vrátane slobody prejavu, zhromažďovania a združovania, s cieľom zabezpečiť, aby sa právnymi predpismi nezaviedli neprimerané požiadavky na organizácie občianskej spoločnosti a aby nepôsobili na ne diskriminačne, čím by sa zúžil priestor občianskej spoločnosti. Zároveň by sa malo v plnej miere rešpektovať platné zmluvné právo EÚ a príslušné medzinárodné zmluvné právo.

Stanovisko agentúry FRA č. 2

EÚ a členské štáty by mali zabezpečiť, aby nariadenia týkajúce sa lobizmu a zákony o transparentnosti a ich uplatňovanie boli v súlade s platnými právnymi predpismi EÚ a medzinárodným právom a aby neprimerane neobmedzovali presadzovanie ľudských práv ani mu nebránili, a to ani počas volebných období, napríklad počas volieb do Európskeho parlamentu.

Financie a financovanie

Prístup k prostriedkom je neoddeliteľnou súčasťou práva na slobodu združovania, ako je to vymedzené v článku 22 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a v iných nástrojoch v oblasti ľudských práv vrátane Charty základných práv Európskej únie (článok 12).

V článku 13 Deklarácie OSN o práve a povinnosti jednotlivcov, skupín a orgánov spoločnosti podporovať a chrániť všeobecne uznávané ľudské práva a základné slobody (Deklarácia OSN o ochrancoch ľudských práv) sa stanovuje právo „žiadať o prostriedky, prijímať a využívať ich“ s cieľom podporovať a ochraňovať ľudské práva. Všeobecné vymedzenie pojmu „prostriedky“ zahŕňa finančnú pomoc, materiálne zdroje, prístup k medzinárodným fondom, solidaritu, možnosť cestovať a komunikovať bez neprimeraného zasahovania a právo na využívanie ochrany štátu.

Zdá sa, že existuje všeobecná dohoda, podľa ktorej právne rámce a politiky týkajúce sa prostriedkov majú významný vplyv na slobodu združovania a schopnosť OOS účinne pracovať. Organizácie občianskej spoločnosti však čelia mnohým právnym a praktickým prekážkam v prístupe k financovaniu, aj napriek slubným postupom na úrovni EÚ a členských štátov.

Vo väčšine členských štátov nie sú dostupné komplexné údaje o výške verejného a súkromného financovania pre OOS pre ľudské práva, ktoré pôsobia v rámci EÚ. Je to sčasti preto, že financovanie pochádza z viacerých zdrojov vrátane rôznych ministerstiev ústrednej štátnej správy, rozpočtových riadkov, úrovni miestnej samosprávy a regionálnej štátnej správy, fondov EÚ a grantov EHP a Nórska, ako aj súkromných darov. Dokonca ani z dostupných údajov sa nedá zistiť výška verejných fondov osobitne vyhradených na podporu a ochranu základných práv v danom členskom štáte EÚ. Nie sú dostupné ani komplexné údaje o súkromných daroch.

Zatiaľ čo hospodárska kríza vo všeobecnosti ovplyvnila verejné rozpočty a tempo hospodárskeho rastu sa zvyšuje, členské štáty a EÚ možno budú chcieť revidovať svoje príslušné prístupy k prideleniu verejných fondov organizáciám občianskej spoločnosti s cieľom posilniť presadzovanie a ochranu základných práv.

Organizácie občianskej spoločnosti v EÚ, Európsky parlament, ako aj Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) nedávno vyzvali na vytvorenie Európskej nadácie na podporu demokracie (EED).

Najmä výbor EHSV **vyzýva Komisiu**, „aby navrhla zriadiť európsky fond pre demokraciu, ľudské práva a hodnoty v EÚ, ktorý by disponoval ambicióznym rozpočtom, bol by priamo prístupný pre organizácie občianskej spoločnosti v celej Európe a bol by spravovaný nezávisle, podobne ako Európska nadácia na podporu demokracie“, ktorá sa vytvorila pre občiansku spoločnosť pôsobiacu mimo EÚ.

V tejto súvislosti agentúra FRA víta návrh Európskej komisie (uvedený v jej navrhovanej revízii nariadenia o rozpočtových pravidlách EÚ) na zohľadnenie hodín, ktoré vzniknú dobrovoľníkom, ako oprávnených výdavkov a uľahčenie začlenenia materiálnych príspevkov ako spolufinancovania.

Prieskum agentúry FRA odhalil niekoľko výziev v prístupe k financovaniu. Patria medzi ne:

- celková výška finančných prostriedkov, ktoré sú k dispozícii, s krátením rozpočtov v niektorých, aj keď nie vo všetkých členských štátoch EÚ;
- škrtky vo financovaní pre niektoré OOS alebo určité činnosti, s odklonom od presadzovania, súdnych sporov, činností na zvyšovanie povedomia smerom k poskytovaniu služieb v oblasti zdravotnej starostlivosti alebo sociálnych služieb;
- prekážky v získavaní financovania vrátane zaťažujúcich, zložitých a nie vždy transparentných postupov na prístup k nim;
- náročné postupy podávania správ, ktoré môžu byť neprimerané výške prijatej sumy z financovania;
- financovanie prichádza často vo forme (krátkodobého) financovania projektu; dlhodobejšie financovanie, ako aj financovanie infraštruktúry často nie sú dostupné;
- spolufinancovanie často predstavuje výzvu, rovnako ako oneskorenia vo vyplácaní grantov, ktoré, okrem iného, vedú k problémom s peňažným tokom;
- niektoré granty Európskej komisie sú geograficky obmedzené, a tak zabraňujú OOS zúčastňovať sa na zasadnutiach Spojených národov v Ženeve, čo bráni účinnému presadzovaniu ľudských práv na úrovni OSN, ako je prispievanie OOS ku kľúčovým procesom prípravy zmlúv v oblasti ľudských práv, keď sú EÚ a členské štáty EÚ predmetom preskúmania;
- nepriaznivé daňové režimy v niektorých členských štátoch, pre samotné OOS (charitatívny/

verejnoprospešný status/status verejných služieb), ako aj pre fyzické osoby a právnické osoby, ktoré poskytujú dary pre OOS;

- negatívne mediálne a očierňujúce kampane proti organizáciám občianskej spoločnosti, ktoré sú financované zo zahraničia, v niektorých prípadoch aj požiadavka, aby sa vo všetkých svojich materiáloch označovali ako organizácie financované zo zahraničia;
- organizácie zastupujúce osoby so zdravotným postihnutím na úrovni EÚ a v členských štátoch majú obmedzené finančné zdroje a nie vždy sú schopné nezávisle monitorovať štátne opatrenia týkajúce sa práv osôb so zdravotným postihnutím.

Stanovisko agentúry FRA č. 3

Inštitúcie EÚ a členské štáty sa povzbudzujú k zabezpečeniu toho, aby boli finančné prostriedky dostupné pre organizácie občianskej spoločnosti venujúce sa ochrane a podpore základných hodnôt EÚ, ktorými sú základné práva, zásady demokracie a právneho štátu, vrátane malých organizácií na miestnej úrovni. Takéto financovanie by malo, podľa potreby, pokrývať rôzne činnosti OOS, napríklad poskytovanie služieb, kontrolné činnosti, presadzovanie, súdne spory, kampane, vzdelávanie v oblasti ľudských práv a občianske vzdelávanie a zvyšovanie informovanosti.

V rámci voľného pohybu kapitálu by organizácie občianskej spoločnosti mali mať možnosť voľne požiadať, prijímať a využívať finančné prostriedky nielen od verejných subjektov vo svojom vlastnom štáte, ale aj od inštitucionálnych alebo individuálnych darcov a orgánov verejnej moci a nadácií v iných štátoch alebo od medzinárodných organizácií, orgánov či agentúr.

Stanovisko agentúry FRA č. 4

Členské štáty a inštitúcie EÚ by mali zaistiť, aby sa organizáciám, ktoré zastupujú osoby so zdravotným postihnutím, poskytovali finančné prostriedky, a to aj na osobnú asistenciu, primerané úpravy a podporu a mohli tak plniť svoju úlohu podľa Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (dohovor UNCRPD).

Stanovisko agentúry FRA č. 5

Európska komisia by mala ďalej zlepšovať dostupnosť informácií, pokiaľ ide o existujúce systémy financovania tak, že bude zabezpečovať jednoduché prehľady financovania na jednotnom kontaktnom mieste, ktoré budú dostupné OOS pôsobiacim v oblasti základných práv, bude podporovať portál jednotného kontaktného miesta o možnostiach financovania, ako aj rozširovať databázu projektov financovaných v rôznych oblastiach, aby poukázala na obzvlášť úspešné a účinné projekty.

Európska komisia by mala zvážiť prijatie usmernení pre členské štáty, v ktorých by sa objasňovala uplatniteľnosť štyroch základných slobôd v rámci režimu spoločného trhu EÚ pre OOS, ako aj pre nadácie a filantropické organizácie.

Stanovisko agentúry FRA č. 6

Európska komisia a členské štáty by mali zvážiť uprednostnenie viacročného a základného financovania pred krátkodobým financovaním na základe projektov, čo by umožnilo udržateľnejší základ pre pôsobenie OOS, ako aj dlhodobé plánovanie. V záujme účinnejších postupov podávania prihlášok by sa mohli častejšie využívať dvojkrokové postupy, pri ktorých sú prvé žiadosti krátke a predloženie úplného spisu žiadosti sa požaduje len pre projekty predbežne vybrané v prvom kole.

Požiadavky na audit a podávanie správ, ktoré sa vzťahujú na OOS a iné združenia, by mali byť primerané dostupnému verejnému financovaniu, ako aj veľkosti a štruktúre prijímajúcej organizácie. V kontexte spolufinancovania by mali byť požiadavky primerané a mali by lepšie zohľadňovať rozsah projektov a typ žiadajúcich organizácií.

Právo na účasť

V článku 11 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) sa stanovuje, že inštitúcie EÚ „dávajú primeraným spôsobom občanom a reprezentatívnym združeniam možnosť verejne vyjadrovať a vymieňať si názory na všetky oblasti činnosti Únie“ a „udržiavajú otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou“. Právo zúčastňovať sa na verejných záležitostiach sa takisto uznáva v článku 25 Medzinárodného paktu

o občianskych a politických právach a nedávno bolo opätovne potvrdené usmernením Rady Európy pre občiansku účasť na politickom rozhodovaní, ktoré Výbor ministrov Rady Európy prijal v septembri 2017. Jednou jeho časťou je občianska účasť, ktorá je v usmernení vymedzená ako „účasť jednotlivcov, mimovládnych organizácií a občianskej spoločnosti všeobecne na rozhodovacích procesoch orgánov verejnej moci“.

V Dohovore o právach osôb so zdravotným postihnutím (UNCPRD) sa štáty vyzývajú, aby dôkladne konzultovali s osobami so zdravotným postihnutím a ich reprezentatívnymi organizáciami vo všetkých rozhodnutiach, ktoré sa ich týkajú, a aby ich do týchto postupov zapájali. EÚ a 27 z 28 členských štátov tento dohovor ratifikovali. V praxi často existuje nedostatok opatrení, ktorými by sa zabezpečil úplný prístup k webovým sídlam a ponúkli sa informácie v adekvátne prístupných formátoch. Z toho vyplývajúci nedostatok informácií môže brániť úplnému zapojeniu osôb so zdravotným postihnutím a organizácií, ktoré ich zastupujú.

Aarhuským dohovorom EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorým sa prepájajú práva v oblasti životného prostredia a ľudské práva, sa udeľujú verejnosti práva a zmluvným stranám a orgánom verejnej moci sa ukladajú povinnosti týkajúce sa prístupu k informáciám, účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti. EÚ je zmluvnou stranou dohovoru od roku 2005.

Jedným z nástrojov demokratickej tvorby politiky založenej na dôkazoch je úsilie získať od zainteresovaných strán vrátane občianskej spoločnosti vstupné údaje do právnych a politických návrhov. Zlepšuje to demokratickú legitimitu a odborné poznatky OOS, ako aj „posúdenie reálnej situácie“ vo vzťahu k procesu alebo právneho/politického návrhu a pomáha zvyšovať vlastníctvo medzi konštituenciami. Hoci postupy vnútroštátnej konzultácie a účasti sú vecou vnútroštátnych orgánov, oslabenie životne dôležitej úlohy občianskej spoločnosti v rozhodovacích procesoch môže zvýšiť riziko, že opatrenia členských štátov transponujúce alebo vykonávajúce právne predpisy EÚ budú porušovať Chartu základných práv Európskej únie.

Zdá sa, že existuje všeobecná dohoda o potrebe zapojenia organizácií občianskej spoločnosti do tvorby politik, a to od miestnych úrovní až po úroveň EÚ. V praktickom vykonávaní tejto koncepcie sa však rozličné možné úrovne zapojenia OOS a rôzne metódy, ktoré sú dostupné na ich zapojenie, často v plnej miere nevyužívajú. Okrem toho často neexistuje dostatok jasných kritérií, ktoré sa musia splniť, aby boli uznané ako legitímni aktéri.

Istá forma prístupu k rozhodovaciemu procesu existuje vo všetkých členských štátoch EÚ, ako aj na úrovni inštitúcií EÚ. Napriek tomu, že existuje

niekoľko slubných postupov, najmä na miestnej úrovni, prístup k rozhodovaciemu procesu (a skutočný vplyv naň) je vo všeobecnosti nejednotný a nie veľmi transparentný.

Členské štáty zaviedli istú formu konzultačných postupov, ktoré však nie sú vždy natoľko zmysluplné a účinné, ako by mohli byť. Najmä z rozhovorov s organizáciami občianskej spoločnosti, so štátnymi zamestnancami a s odborníkmi vyplýva, že ak aj existuje politická vôľa aspoň na konzultácie, zdá sa, že verejné správy nemajú informácie o rôznych metódach, ktoré sú k dispozícii pre zmyslupnejšie a účinnejšie zapojenie zainteresovaných strán do tvorby práva a politik a ani zručnosti v ich uplatňovaní. OOS a štátni zamestnanci podávajú správy o častom nedostatku dôvery medzi verejnou správou a organizáciami občianskej spoločnosti.

OOS a odborníci špecifikovali niekoľko prekážok, ktoré bránia úplnej a účinnej účasti na rozhodovacom procese a prístupu k nemu. Patria medzi ne:

- obmedzený prístup k informáciám o politických alebo právnych iniciatívach;
- neexistujúce minimálne normy alebo jasné pravidlá vykonávania práva na účasť, prípadne neexistujúce vedomosti o nich, z čoho pramení nejednotné vykonávanie;
- chýbajúca politická vôľa alebo porozumenie tomu, že konzultácia nie je len „začiarkávaním políčok“, ale v prípade, že sa vykonáva správne, prispieva k lepšej tvorbe politik;
- chýbajúce informácie v radoch verejnej služby o rôznych metódach na zmyslupnejšie a účinnejšie zapojenie zainteresovaných strán do tvorby práva a politik, ako aj zručnosti v ich uplatňovaní;
- konkrétne výzvy týkajúce sa zapojenia osôb so zdravotným postihnutím a prekážky na ich zapojenie vrátane chýbajúcich opatrení, ktoré sú potrebné na zabezpečenie úplného uplatňovania noriem prístupnosti webových sídiel, ako aj potreby ponúknuť oficiálne informácie, podľa potreby, v rôznych dostupných formátoch;
- prísne termíny pre procesy účasti/konzultácie (aj pre samotné verejné správy), ako aj obmedzené rozpočty a pridelenie ľudských zdrojov do verejných služieb;
- nedostatočná jasnosť ohľadne toho, s kým je vedená konzultácia pred prijatím rozhodnutia, pričom OOS informujú, že často neexistuje systematická konzultácia všetkých hlavných účastníkov;
- krátenie významných fondov môže nepriamo ovplyvniť schopnosť OOS, aby sa zmyslupne zúčastňovali na rozhodovacom procese;



- nedostatok dôvery medzi verejnými službami a organizáciami občianskej spoločnosti.

Stanovisko agentúry FRA č. 7

Inštitúcie EÚ a členské štáty by mali dodržiavať svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 3 dohovoru UNCRPD, podľa ktorých majú dôkladne konzultovať s osobami so zdravotným postihnutím a ich reprezentatívnymi organizáciami vo všetkých rozhodnutiach, ktoré sa ich týkajú, a aby ich do týchto postupov zapájali. Účasť osôb so zdravotným postihnutím na verejnom a politickom živote by mala byť povzbudzovaná podľa článku 29 písm. b) dohovoru UNCRPD. Všeobecnejšie povedané, inštitúcie EÚ a členské štáty by mali udržiavať otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s OOS venujúcim sa ľudským právam s cieľom zaručiť, aby právne predpisy a politiky EÚ, ako aj vnútroštátne právne predpisy a politiky, ktoré ich vykonávajú, boli v súlade s Chartou základných práv Európskej únie.

V prípade, ak sú už príslušné pravidlá na podporu aktívnej účasti OOS v oblasti ľudských práv zavedené, orgány by mali zaistiť ich vykonávanie v praxi. To zahŕňa sprístupnenie primeraných ľudských a finančných zdrojov, aby sa umožnili riadne procesy účasti a aby sa štátnym zamestnancom poskytla odborná príprava a dostatočný čas na zapojenie takýchto organizácií. Nástroje a metódy používané orgánmi verejnej moci na implementáciu účasti by sa mohli diverzifikovať a zdokonaľovať. Novo prijaté usmernenia Rady Európy pre zmysluplnú občiansku účasť na politickom rozhodovaní by sa mali v plnej miere využiť.

Zaistenie bezpečného priestoru pre občiansku spoločnosť

OOS a aktivisti v EÚ čelia fyzickým a slovným útokom, obťažovaniu a zastrašovaniu zo strany neštátnych subjektov. Tieto incidenty sa uskutočňujú online aj offline. Niektorí štátni úradníci sa dokonca zapájajú do slovných útokov a vytvárajú negatívne prejavy, ktoré stigmatizujú OOS alebo diskreditujú ich prácu, čím poškodzujú podpornú základňu pre OOS v spoločnosti, ako aj morálku a motiváciu aktivistov. V prípade verejných činiteľov je nevyhnutné, aby sa zdržiavali útokov vrátane slovných útokov a neopodstatnených pokusov o diskreditáciu organizácií, ktoré presadzujú ľudské práva a nediskrimináciu. Ani orgány verejnej moci, ani organizácie občianskej spoločnosti riadne nezaznamenávajú (ani na úrovni EÚ ani na vnútroštátnej úrovni) údaje o útokoch a hrozbách namierených proti organizáciám OOS.

Stanovisko agentúry FRA č. 8

Členské štáty by sa mali zdržiavať stigmatizácie organizácií občianskej spoločnosti pre ľudské práva a ich členov. Okrem toho by mali aktívne odsúdiť všetky trestné činy, vrátane trestných činov z nenávisti, páchané proti OOS a ich členom a v plnej miere vykonávať svoje pozitívne povinnosti podľa medzinárodného práva a platných právnych predpisov EÚ s cieľom ochrániť OOS a ich členov. Údaje o trestných činoch z nenávisti proti organizáciám občianskej spoločnosti pre ľudské práva je potrebné zhromaždiť a zverejniť.

Priestor na výmenu a dialóg

Rôzni aktéri z občianskej spoločnosti a mimo nej predložili agentúre FRA otázku týkajúcu sa nedostatku spoľahlivých a porovnateľných údajov o útokoch proti OOS v celej EÚ. Zaznamenali tiež nedostatok informácií o dostupných systémoch financovania a nákladoch pre OOS zamerané na ľudské práva, regulačnom prostredí a kanáloch na účasť organizácií občianskej spoločnosti na tvorbe politik. Mnoho partnerov vyslovilo potrebu výmeny sľubných postupov v rámci celej EÚ. Konkrétne sa domnievajú, že na úrovni EÚ by sa mali vykonávať tieto činnosti:

- zhromažďovať údaje o útokoch proti organizáciám občianskej spoločnosti pre ľudské práva;
- sledovať zmeny, ktoré sú významné pre občiansku spoločnosť v EÚ, vrátane tých, ktoré ovplyvňujú dostupnosť finančných zdrojov;
- poskytovať poradenstvo ohľadne správy fondov EÚ vyčlenených pre občiansku spoločnosť;
- podporovať vytváranie prostriedkov pre OOS;
- umožňovať „otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou“ a posilňovať kapacitu Európskej komisie viesť „rozsiahle konzultácie s dotknutými stranami“ podľa článku 11 Zmluvy o EÚ.

Stanovisko agentúry FRA č. 9

EÚ by mala zvážiť podporenie vytvorenia vhodného priestoru na výmenu a dialóg s cieľom presadzovať podporu aktérov občianskej spoločnosti, ktorí sú zapojení do ochrany a presadzovania základných práv v EÚ. Toto by takisto umožnilo lepší pravidelný dialóg medzi organizáciami občianskej spoločnosti a inštitúciami EÚ.



Organizácie občianskej spoločnosti v Európskej únii zohrávajú významnú úlohu v podporovaní základných práv, ale je to pre nich stále náročnejšia úloha, a to z dôvodu právnych aj praktických obmedzení. Zatiaľ čo výzvam čelia všetky členské štáty EÚ, ich presný charakter a rozsah sa líšia. Údaje a prieskum týkajúce sa tejto problematiky (vrátane porovnávacieho výskumu) vo všeobecnosti chýbajú.

Agentúra FRA sa preto vo svojej správe zaoberá rôznymi druhmi výziev, ktorým čelia organizácie občianskej spoločnosti venujúce sa ľudským právam v EÚ. Okrem toho sa v správe vyzdvihujú slubné postupy, ktoré môžu tieto znepokojujúce vývoje oslabiť.

Ďalšie informácie:

Úplné znenie správy agentúry FRA s názvom *Výzvy, ktorým čelia organizácie občianskej spoločnosti venujúce sa ľudským právam v EÚ* nájdete na webovej lokalite

<http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Ďalšie publikácie agentúry FRA na túto tému:

- FRA (2017), *Správa o základných právach 2017*, Luxemburg, Úrad pre publikácie, <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 (Kriminalizácia migrantov v neregulárnej situácii a osôb, ktoré s nimi prichádzajú do kontaktu)*, Luxemburg, Úrad pre publikácie, <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 (Uplatnenie práv v praxi: situácia v oblasti základných práv v Európskej únii)*, Luxemburg, Úrad pre publikácie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

Agentúra FRA úzko spolupracuje s organizáciami občianskej spoločnosti pre ľudské práva, najmä prostredníctvom Platformy pre základné práva. Ďalšie informácie o tejto sieti spolupráce pozri na: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>.



Úrad pre publikácie

FRA – AGENTÚRA EURÓPSKEJ ÚNIE PRE ZÁKLADNÉ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viedeň – Rakúsko
Tel: +43 158030-0 – Fax: +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



© Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2018
Titulná fotka: © stock.adobe.com
[zľava doprava: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-259-9, doi:10.2811/789468
PDF: ISBN 978-92-9474-256-8, doi:10.2811/221970