

ZAŠTITA PROSTORA ZA GRAĐANSKO DJELOVANJE U EU-U

Organizacije civilnog društva suočavaju se s različitim izazovima diljem Europske unije. U izvješću FRA-e o *Zaštiti prostora za građansko djelovanje u EU-u* predstavljaju se nalazi Agencije o tim izazovima. Izvješće je objavljeno u rujnu 2021. U ovom sažetku prikazuju se ključni nalazi i mišljenja koje je FRA iznijela u izvješću.

KLJUČNI NALAZI I MIŠLJENJA FRA-e

2

Promicanje poticajnog okružja i podupiranje razvoja civilnog društva

3

Promicanje pogodnog regulatornog okružja

5

Pristup financiranju i uporaba financijskih sredstava

6

Poboljšanje sudjelovanja civilnog društva

7

Osiguravanje sigurnog prostora bez uznemiravanja i napada



© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2022.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili reprodukciju fotografija ili druge građe koja nije zaštićena autorskim pravom Agencije Europske unije za temeljna prava, dopuštenje treba zatražiti izravno od vlasnika autorskog prava.

Ni Agencija Europske unije za temeljna prava ni bilo koja osoba koja djeluje u ime Agencije Europske unije za temeljna prava nisu odgovorne za moguću uporabu informacija u nastavku.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2022.

Print	ISBN 978-92-9461-840-5	doi:10.2811/89	TK-01-21-424-HR-C
PDF	ISBN 978-92-9461-533-6	doi:10.2811/399193	TK-01-21-424-HR-N

© Izvor fotografija:

Naslovnica (odozgo prema dolje): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Stranica 3: © Valmedia/Adobe Stock

Stranica 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Stranica 8: © fizkes/Adobe Stock

Ključni nalazi i mišljenja FRA-e

Međunarodne i regionalne organizacije za ljudska prava – uključujući Vijeće Ujedinjenih naroda za ljudska prava, različita tijela Vijeća Europe, Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OESS)/Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) – naglašavaju važnu ulogu civilnog društva u zaštiti i promicanju ljudskih prava i demokracije.

U Europskoj uniji civilno društvo ima važnu ulogu u oživljavanju vrijednosti koje EU dijeli sa svojim državama članicama i koje su utvrđene u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Ono znatno pridonosi provedbi politika EU-a u području ljudskih prava. Ključna uloga civilnog društva sadržana je i u Ugovorima EU-a. Na sličan način njegova se važnost ističe i u relevantnim dokumentima politika EU-a, uključujući strategijske i akcijske planove.

U članku 11. stavku 2. UEU-a i članku 15. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) civilni dijalog i sudjelovanje civilnog društva smatraju se alatima dobrog upravljanja. To se odražava i u relevantnim dokumentima politika EU-a, kao što su „Strategija EU-a za jačanje primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima” (*EU Strategy to strengthen the application of the EU Charter of Fundamental Rights, EU Charter*), „Akcijski plan za europsku demokraciju” (*European Democracy Action Plan*) i sektorski akcijski planovi za borbu protiv rasizma, jednakost LGBTQI+ osoba, uključenost Roma, ostvarenja prava djeteta, invaliditet, prava žrtava, prava žena ili integraciju migranata.

Međutim, organizacije civilnog društva suočavaju se s različitim izazovima diljem EU-a. U ovom izvješću predstavljeni su nalazi Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) o nizu takvih izazova. Rezultati se temelje na istraživanjima koje je u 2020. proveo Franet, istraživačka mreža Agencije. Provedena su dva odvojena savjetovanja na mreži s organizacijama civilnog društva u 2020., kao i uredska istraživanja.

FRA je dosljedno upućivala na niz važnih prepreka za organizacije civilnog društva od objave svojeg izvješća za 2018.: **“Izazovi s kojima se suočava civilno društvo koje radi na ljudskim pravima u EU-u”** (*Challenges facing civil society working on human rights in the EU*). Utvrdila je i pozitivne trendove koji pomažu pri stvaranju poticajnog okružja za takve organizacije.

Norme i prakse koje utječu na djelovanje civilnog društva obično se nazivaju „prostor za djelovanje civilnog društva”. Prema **“Smjernicama UN-a o zaštiti i promicanju prostora za građansko djelovanje”** (*UN Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space*) „prostor za građansko djelovanje jest okružje koje omogućuje ljudima i skupinama – akterima prostora za građansko djelovanje – smislenu sudjelovanje u političkom, gospodarskom, društvenom i kulturnom životu u svojem društvu”. Nadalje se napominje da „aktivan prostor za građansko djelovanje zahtijeva otvoreno i sigurno okružje slobodno od bilo kakvog zastrašivanja, uznemiravanja i odmazda, bilo na internetu ili izvan njega. Bilo kakvim ograničenjima takvog prostora mora se poštovati međunarodno pravo o ljudskim pravima”.

Taj prostor uključuje relevantan regulatorni okvir, pristup resursima, sudjelovanje u donošenju politika i odluka te sigurno okružje. Te norme i prakse

mogu imati pozitivne ili negativne posljedice na provedbu zakonodavstva i politika EU-a, uključujući u pogledu primjene Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

U FRA-inu izvješću o „Zaštiti prostora za građansko djelovanje u EU-u“ opisuju se relevantni pravni i politički pomaci koji utječu na aktivnosti organizacija civilnog društva koje rade u području ljudskih prava u EU-u. Predstavlja i relevantne obećavajuće prakse. Osim toga, u mišljenjima iznesenima u nastavku navode se načini njegovanja pozitivnijeg radnog okružja za civilno društvo.

Sveukupno, istraživanje jasno pokazuje da se situacija znatno razlikuje među državama članicama. Pokazuje i da je situacija u 2020. općenito bila teža nego u prethodnim godinama, često zbog pandemije bolesti Covid-19. Unatoč toj stvarnosti, istraživanje upućuje i na neke pozitivne pomake.

Promicanje poticajnog okružja i podupiranje razvoja civilnog društva

U 2020., otprilike jedna trećina (33 %) organizacija civilnog društva (OCD-ovi) iz cijelog EU-a koja je odgovorila na FRA-ino savjetovanje o prostoru za građansko djelovanje, izjavila je da su uvjeti za OCD-ove koji rade u području ljudskih prava u njihovoj zemlji bili „dobri“ ili „vrlo dobri“. Međutim, druga trećina (31 %) izjavila je da su uvjeti bili „loši“ ili „vrlo loši“. Nadalje, više od polovice nacionalnih ili lokalnih organizacija koje su odgovorile (57 %) izjavilo je da se u 2020. situacija „pogoršala“ ili „znatno pogoršala“ u usporedbi s prethodnim godinama.

Pozitivne mjere poduzete u nekoliko država članica EU-a uključuju političke mjere s ciljem stvaranja pogodnijeg okružja za razvoj civilnog društva i za jačanje suradnje između javnih tijela i OCD-ova. To uključuje stvaranje infrastrukture čiji je cilj osigurati prostor za dijalog i usmjeravanje ciljane potpore civilnom društvu te preuzimanje posebnih obveza prema otvorenoj vladi, između ostalog, i u okviru nacionalnih akcijskih planova **Partnerstva otvorene vlade**.

U nekim državama članicama EU-a OCD-ovi su posebno aktivni u pokušaju poboljšanja političkih okvira u kojima djeluju, uključujući kroz koalicije. Nacionalne institucije za ljudska prava (*National Human Rights Institutions, NHRI*), kao branitelji ljudskih prava, posvećene su pružanju potpore prostoru za djelovanje civilnog društva. Predane su i promicanju, zaštiti i pružanju potpore svim drugim braniteljima ljudskih prava, što se odražava u **Regionalnom akcijskom planu Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava** o braniteljima ljudskih prava, koji se temelji na **Marakeškoj deklaraciji**.

U preporuci Vijeća Europe **CM/Rec(2018)11 Odbora ministara za države članice o potrebi jačanja zaštite i promicanja prostora za djelovanje civilnog društva u Europi** potvrđuje se da zaštita i promicanje prostora za djelovanje civilnog društva zahtijeva od država članica da osiguraju „pogodno političko i javno okružje“ za branitelje ljudskih prava, uključujući OCD-ove. Takvo okružje omogućuje OCD-ovima i drugim braniteljima ljudskih prava da slobodno rade svoj posao.

Promicanje aktivnog i snažnog civilnog društva dio je i globalne politike EU-a u području ljudskih prava. Vijeće Europske unije je u 2021. obnovilo svoju potporu braniteljima ljudskih prava i OCD-ovima te se obvezalo na jačanje podrške stvaranju poticajnog okružja za civilno društvo. **Smjernice EU-a o braniteljima ljudskih prava** daju praktične prijedloge za jačanje djelovanja EU-a u pružanju podrške braniteljima ljudskih prava.

Europska komisija podržala je i razvoj **alata za mjerenje stanja civilnog društva** („CSO Meter“) za procjenu okruža civilnog društva u zemljama Istočnog partnerstva u okviru svojeg Europskog instrumenta za susjedstvo. Dodatno, Smjernicama Glavne uprave za susjedsku politiku i pregovore o proširenju za potporu EU-a civilnom društvu u zemljama proširenja, koje su razvijene uz savjetovanje s civilnim društvom, nastoji se promicati pogodno okruže za civilno društvo, partnerstvo i dijalog između civilnog društva i javnih institucija te otpornost i kapacitet OCD-ova.

Promicanje pogodnog regulatornog okruža

Pogodno regulatorno okruže zahtijeva snažan zakonodavni okvir za zaštitu i promicanje prava na slobodu udruživanja, mirnog okupljanja i izražavanja u skladu s međunarodnim pravom i standardima u području ljudskih prava. To je nedavno ponovo istaknuto u **“Smjernicama UN-a o zaštiti i promicanju prostora za građansko djelovanje”** (*UN guidance note on the protection and promotion of civic space*), koje su objavljene u rujnu 2020.

Ta su prava sadržana i u Povelji EU-a o temeljnim pravima, koja je obvezujuća za države članice pri provedbi prava Unije, ali i kad su nacionalno pravo ili prakse, iako doneseni samostalno, povezani s pravom EU-a i stoga su u njegovu području primjene.

“Deklaracija UN-a o borcima za ljudska prava” (*UN Declaration on Human Rights Defenders*), iako nije pravno obvezujući instrument, sadrži načela i prava koja se temelje na standardima za ljudska prava sadržanim u drugim pravno obvezujućim međunarodnim instrumentima.

Organizacije koje su sudjelovale u FRA-inu savjetovanju o prostoru za građansko djelovanje u 2020. prijavile su poteškoće u ostvarivanju temeljnih prava: otprilike jedna trećina (29 %) u vezi s pravom slobodnog mirnog okupljanja, jedna četvrtina (25 %) u vezi s pravom slobodnog izražavanja i gotovo jedna od pet organizacija (18 %) u vezi s pravom slobodnog udruživanja. Prijavljene poteškoće uglavnom se odnose na mjere povezane s pandemijom bolesti Covid-19, kao što su zakoni o izvanrednim situacijama, ograničenja putovanja i odbijanje izdavanja viza te ograničenja sloboda okupljanja i udruživanja.



MIŠLJENJE FRA-e br. 1

U okviru svojeg djelovanja radi jačanja primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima i vladavine prava, institucije EU-a trebaju redovito pratiti prostor za djelovanje civilnog društva uz blisku suradnju s akterima civilnog društva i drugim braniteljima ljudskih prava. Metodologija Europske komisije „CSO Meter“ koja se primjenjuje u zemljama Istočnog partnerstva mogla bi se prilagoditi za tu svrhu. Taj bi mehanizam trebalo razviti u bliskoj suradnji s civilnim društvom i utvrditi načine na koje institucije EU-a mogu brzo reagirati kada se pojave dokazi o ograničenjima prostora za građansko djelovanje. Rezultati praćenja mogli bi se uključiti u godišnja izvješća Europske komisije o Povelji EU-a o temeljnim pravima i kao dio izvješćivanja o vladavini prava, zajedno s preporukama i strateškim smjernicama za poboljšanje situacije.

EU i njegove države članice potiču se da iskoriste Preporuku Vijeća Europe CM/Rec(2018)¹¹ Odbora ministara za države članice o potrebi jačanja zaštite i promicanja prostora za djelovanje civilnog društva u Europi i Smjernice Ujedinjenih naroda (UN) o zaštiti i promicanju prostora za građansko djelovanje, koje upućuju na korake i procese za zaštitu i promicanje prostora za građansko djelovanje. Iako se primjenjuju na vanjske politike EU-a, smjernice EU-a o braniteljima ljudskih prava također mogu poslužiti kao inspiracija.

U skladu s Preporukom Vijeća Europe CM/Rec(2021)¹ Odbora ministara za države članice o razvoju i jačanju učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava, države članice bi trebale osigurati da njihove nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI-ovi) imaju dovoljno resursa za redovitu suradnju s akterima civilnog društva u području ljudskih prava kao i za praćenje izazova s kojima se susreću.

Ostale prijavljene poteškoće uključuju poteškoće povezane s pravnim okruženjem, na primjer, poteškoće koje se odnose na zakonodavstvo o građanskom dijalogu i savjetovanjima (25 %), pravo o transparentnosti ili lobiranju (20 %), pravo o zaštiti podataka (18 %), izmjene zakonodavnih akata kojima se uređuje dobrotvorni status (14 %), mjere za sprečavanje pranja novca (12 %), izmjene poreznih zakona (11 %), zakonodavstvo ili politike za borbu protiv terorizma (11 %) i zakonske odredbe o političkim kampanjama (10 %).

Mjere koje utječu na slobodu mirnog okupljanja, kao što su stroge zabrane okupljanja, nadzor okupljanja te organizatora i sudionika skupova, sankcije i primjena policijske sile pri nadzoru prosvjeda, odnosile su se uglavnom, ali ne isključivo, na mjere oko pandemije bolesti Covid-19. Gotovo polovica sudionika u FRA-inu savjetovanju o pandemiji bolesti Covid-19 smatrala je da su mjere povezane s pandemijom bolesti Covid-19 nesrazmjerne. Nadalje, dokazi koje je prikupila FRA-ina istraživačka mreža Franet, pokazuju da, u nekim zemljama, novouvedeni restriktivni zakoni o okupljanjima nemaju izravne veze s pandemijom bolesti Covid-19 i da je u vezi s njima provedeno malo postupaka savjetovanja ili da ga nije ni bilo.

Kada je riječ o slobodi izražavanja, akteri civilnog društva u brojnim državama članicama smatraju da odredbe kojima se kriminalizira govor, uključujući odredbe koje se smatraju nužnim za borbu protiv terorizma, mogu imati zastrašujući učinak na ostvarivanje prava slobode izražavanja. U nekim državama članicama, napori u borbi protiv govora mržnje, posebno na internetu, izazvali su zabrinutost zbog potencijalno nesrazmjernog utjecaja na slobodu govora.

Dokazi koje je FRA prikupila pokazuju i da su neke vlade ulagale napore u olakšavanje ostvarivanja prava na slobodno udruživanje. To je uključivalo ublažavanje birokratskog opterećenja, poboljšanje okvira za zaštitu podataka te pojednostavljenje i modernizaciju sustava registracije.

Međutim, u brojnim državama članicama i u izvješćima Franeta i u izvorima iz civilnog društva utvrđeni su trajni ozbiljni izazovi, kao što su zakoni ili administrativna opterećenja povezana s raspuštanjem i odjavom OCD-ova ili nepovoljna pravila o njihovom statusu. Stroža pravila o uspostavi i radu OCD-ova, predložena u nizu država članica da bi se zaštitila nacionalna sigurnost i demokratske vrijednosti, izazvala su kritike u pogledu njihove zakonitosti i proporcionalnosti. Nadalje, čini se da neželjeni kolateralni učinci pravila za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma i dalje utječu na rad OCD-ova.

MIŠLJENJE FRA-e br. 2

U okviru djelovanja na jačanju primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima i vladavine prava, institucije EU-a i države članice trebale bi, kada djeluju u okviru prava EU-a, osigurati da se pravom EU-a i nacionalnim pravom ojačaju prava na slobodu izražavanja, mirnog okupljanja i udruživanja. Nadalje, trebale bi osigurati da prenošenje i primjena pravila EU-a ne dovode do nesrazmjernih ograničavanja aktivnosti civilnog društva.

Europska komisija trebala bi osigurati savjetovanje s civilnim društvom tijekom pripreme ili preispitivanja zakonodavstva koje bi moglo utjecati na prostor za građansko djelovanje i građanske slobode. Europska komisija mogla bi razmotriti pružanje ciljanih smjernica za primjenu svojih pravila da bi spriječila nenamjerna ograničenja, na temelju postojećih dobrih praksi.

Države članice trebale bi osigurati da zakoni kojima bi se mogao ograničiti prostor za djelovanje civilnog društva budu u skladu s pravom EU-a i međunarodnim načelima i standardima iz područja ljudskih prava kao što je Deklaracija UN-a o borcima za ljudska prava. Trebale bi se transparentno savjetovati s raznim OCD-ovima pri izradi i provedbi zakonodavstva koje bi potencijalno na njih moglo imati utjecaj.

Institucije EU-a mogle bi razmotriti dodanu vrijednost usklađivanja osnovnih pravila za rad OCD-ova na unutarnjem tržištu EU-a.

Pristup financiranju i uporaba financijskih sredstava

Pronalazak i pristup resursima i financiranju i dalje je stalan problem za OCD-ove, a to je u 2020. pogoršala pandemija bolesti Covid-19. Ukupno 60 % sudionika u FRA-inu savjetovanju o prostoru za građansko djelovanje 2020. prijavljuje poteškoće u pronalaženju financiranja, unatoč naporima da se poboljšaju okviri financiranja u nekoliko država članica. Ako financiranje postoji, OCD-ovi se suočavaju s preprekama pri pristupu.

Prepreke koje su prijavljene u savjetovanju o prostoru za građansko djelovanje kreću se u rasponu od tržišnog natjecanja s drugim OCD-ovima za ograničena sredstva (49 %), do ograničenih administrativnih kapaciteta za podnošenje zahtjeva za financiranje (35 %), nedostatka transparentnosti i pravednosti kod dodjele financijskih sredstava (30 %) i restriktivnih kriterija prihvatljivosti (29 %). OCD-ovi izvješćuju i o nizu poteškoća povezanih s pandemijom, kao što su preusmjerenje javnih sredstava u druge prioritete, smanjenje privatnih donacija i nemogućnost organiziranja događanja za prikupljanje sredstava te pad doprinosa u naravi kao što je volonterski rad.

Akteri civilnog društva u nizu država članica izvješćuju o diskriminirajućim ili restriktivnim praksama financiranja koje posebno pogađaju OCD-ove koji rade u području rodne ravnopravnosti i u području lezbijskih, homoseksualnih, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) prava, kao i one koji rade s migrantskim zajednicama i vjerskim manjinama. Te bi prakse mogle utjecati na provedbu strategija EU-a u tim područjima.

Čini se da su zastupničke organizacije općenito pogođene gore od OCD-ova koji pružaju usluge. Nadalje, OCD-ovi u najmanje osam država članica zabrinuti su zbog zakona kojima se uvode nova ograničenja za strane donacije i stroža pravila o izvješćivanju za OCD-ove koji ostvaruju korist od inozemnog financiranja. U jednoj je državi to bio predmet odluke Suda Europske unije.

Utvrđeni su i određeni pozitivni pomaci. Neke od država članica EU-a poboljšale su svoje opće okvire financiranja, dok su druge razmatrale povoljniji okvir opozreivanja za OCD-ove. Nekoliko država članica uspostavilo je ciljane programe potpore za OCD-ove da bi se suzbile posljedice pandemije bolesti Covid-19. OCD-ovi su pozdravili novi program **Građani EU-a, ravnopravnost, prava i vrijednosti**, koji ima znatno veći proračun za razdoblje 2021.–2027. u usporedbi s prijašnjim financiranjem. **Norveški fond za aktivne građane**, koji vodi neovisni upravitelj fonda, pruža ključnu podršku OCD-ovima u 13 država članica EU-a.



MIŠLJENJE FRA-e br. 3

Europska komisija trebala bi uzeti u obzir potrebe civilnog društva za financiranje pri preispitivanju nacionalnih programa o dodjeli sredstava EU-a u okviru podijeljenog upravljanja, uključujući Europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) i Plan oporavka NextGenerationEU. Trebala bi pratiti kako se sredstva dodjeljuju OCD-ovima i državama članicama pružiti smjernice i obuku u učinkovitom uključivanju OCD-ova.

Države članice trebale bi se oslanjati na znanje i iskustvo civilnog društva pri praćenju uvjeta koji omogućuju ostvarivanje temeljnih prava u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za fondove EU-a s podijeljenim upravljanjem, uključujući horizontalne uvjete koji omogućuju provedbu Povelje EU-a o temeljnim pravima i Konvencije o pravima osoba s invaliditetom kao i – prema potrebi – tematske uvjete koji omogućuju provedbu za ostvarivanje prava povezanih s rodnom ravnopravnošću, uključivanjem Roma i drugih prava.

Europska komisija trebala bi nastaviti pratiti nacionalna pravila kojima se OCD-ovima uređuju pristup i uporaba inozemnog financiranja u skladu s relevantnim odredbama EU-a i nedavnom presudom Suda Europske unije, uključujući slobodno kretanje kapitala unutar EU-a, te ponuditi državama članicama, uz sudjelovanje OCD-ova, prostor za razmjenu informacija i dobrih praksi u tom području.

Institucije EU-a i države članice trebale bi osigurati da pravno i političko okružje omogućuje OCD-ovima da dođu do različitih vrsta resursa bez suočavanja s nepotrebnim preprekama pri pristupu financiranju iz domaćih ili inozemnih izvora, među ostalim uporabom tehnologija. Pružena financijska potpora trebala bi obuhvaćati cijeli niz aktivnosti civilnog društva, uključujući zagovaranje, angažman zajednice i razvoj civilnog društva. Osim financiranja projekata, temeljnim financiranjem infrastrukture i višegodišnjim ciklusima financiranja ojačao bi se sektor civilnog društva i osigurala održivost rada civilnog društva u području ljudskih prava.

Ured za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za Europsku sigurnost i suradnju i Smjernice Venecijanske komisije o slobodi udruživanja napominju da je sposobnost „traženja, osiguravanja i uporabe resursa ključna za postojanje i rad svake udruge“. Pristup financijskim sredstvima i njihova uporaba pružaju udrugama mogućnost djelovanja u obavljanju svojih misija i stoga su sastavni element prava na slobodno udruživanje.

Poboljšanje sudjelovanja civilnog društva

Prema FRA-inu istraživanju, kao i prema izvješćima civilnog društva, unatoč naporima u nekim državama članicama da poboljšaju procese savjetovanja s civilnim društvom, kanali za pristup i sudjelovanje OCD-ova u donošenju odluka općenito su slabi i često ih ne podržava primjeren pristup relevantnim informacijama ili jasnim standardima ili smjernicama.

FRA-ina savjetovanja o prostoru za građansko djelovanje dosljedno su pokazivala zabrinutost OCD-ova u pogledu pristupa procesima donošenja odluka i sudjelovanja u tim procesima. FRA-ino savjetovanje o prostoru za građansko djelovanje iz 2020. pokazuje da se te zabrinutosti posebno odnose na nedostatak odgovarajućih informacija o postupcima sudjelovanja i savjetovanja (46 %), nedostatak povjerenja između civilnog društva i javnih tijela (35 %), nedostatak povratnih informacija o tome što se dogodilo s pruženim doprinosom i različite prepreke, uključujući one diskriminacijske prirode, te na pristup i sudjelovanje u procesima donošenja odluka (24 %).

Rasprostranjena uporaba ubrzanih i hitnih zakonodavnih postupaka pogoršala je već postojeće probleme u većini država članica tijekom pandemije. OCD-ovi tvrde i da manjine te ranjive skupine često nisu dostatno zastupljene u savjetovanjima.

FRA-inim istraživanjem utvrđeno je da su uloženi određeni naponi u poboljšanje procesa savjetovanja, kao što su otvaranja prethodno zatvorenih procesa za savjetovanje, i određeni napredak u stvaranju infrastrukture za olakšavanje suradnje OCD-ova s nacionalnim tijelima i njihova sudjelovanja u razvoju politika i strategija. Djelovanje EU-a može poslužiti kao katalizator u tom pogledu jer mnoge strategije EU-a zahtijevaju donošenje nacionalnih akcijskih planova. Tu se sudjelovanje OCD-ova smatra dobrom praksom.

Sudjelovanje civilnog društva u procesima donošenja politika i odluka pokazatelj je demokracije i pridonosi kvaliteti i učinkovitosti zakona i politika.

Člankom 11. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) građanski dijalog definira se kao bitna sastavnica participativne demokracije i zahtjeva od institucija EU-a da „građanima i predstavničkim udrugama daju priliku da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije” te „održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom”. Konferencija o budućnosti Europe (*Conference on the future of Europe*) i Akcijski plan za Europsku demokraciju (*European Democracy Action Plan*) potencijalno pružaju načine za jačanje sudjelovanja u EU-u.

Osiguravanje sigurnog prostora bez uznemiravanja i napada

Međunarodno pravo o ljudskim pravima jamči ljudima pravo na život, slobodu i sigurnost osobe, sudjelovanje u javnom životu i slobodu od nepotrebnog uplitanja u njihovo uživanje sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja. Sve države članice potpisnice su Ciljeva održivog razvoja koji su relevantni za branitelje ljudskih prava.

Međutim, FRA-ini dokazi kao i dokazi drugih organizacija pokazuju da su prijetnje i napadi na OCD-ove i branitelje ljudskih prava, kao i na novinare, blogere i zviždače i dalje prisutni u EU-u. To uključuje česte prijetnje i uznemiravanja na internetu i izvan njega (čak 40 % ispitanika u FRA-inu savjetovanju o prostoru za građansko djelovanje iz 2020. prijavilo je napade putem interneta, a 26 % napade izvan interneta), kao i vandalizam u prostorijama i na imovini (8 %) te fizičke napade (4 % ispitanika). Osim toga, stope neprijavlivanja su visoke (manje od jedne od tri osobe prijavi takav napad) i OCD-ovi su iskazali frustraciju zbog načina na koji vlasti postupaju s incidentima.

U nekoliko država članica OCD-ovi se žale na neprijateljski stav prema njima i prema braniteljima ljudskih prava: više od jedne trećine OCD-ova prijavljuje kampanje ocrnjivanja koje provode medijske kuće ili državni akteri. Nasuprot tome, u drugim državama članicama vlade, političari i visoko rangirani dužnosnici istaknuli su ključnu ulogu branitelja ljudskih prava i drugih aktera civilnog društva u promicanju prava i osiguravanju odgovornosti, posebno tijekom pandemije bolesti Covid-19.

MIŠLJENJE FRA-e br. 4

S ciljem provedbe članka 11. UEU-a, EU bi mogao razmotriti uspostavu okvira politike EU-a kojim bi se omogućio otvoren, transparentan i redovit dijalog između institucija EU-a i civilnog društva na razini EU-a kao i na nacionalnim i lokalnim razinama. Tim bi okvirom trebala biti obuhvaćena odgovarajuća sredstva kojima bi se građanima i predstavničkim udrugama omogućilo da objave i javno razmijene svoja stajališta u svim područjima djelovanja Unije.

Ta sredstva mogla bi uključivati financiranje odgovarajućih procesa, osposobljavanje dužnosnika i redovito održavanje savjetovanja i razmjena mišljenja s civilnim društvom, uključujući putem predstavništava Europske komisije i Europskog parlamenta u državama članicama. Okvirom bi se trebalo olakšati sudjelovanje civilnog društva u savjetovanjima kroz čitav ciklus prava i politika Unije. Naglasak bi u tom pogledu trebalo staviti na pristup informacijama i sudjelovanje OCD-ova koji zastupaju ranjive i nedovoljno zastupljene skupine.

Smjernice za razvoj takvog okvira pružaju “Smjernice Vijeća Europe za sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka” (*Guidelines for civil participation in political decision-making*). U praćenju nedavnih akcijskih planova, strategija i drugih okvira politika EU-a relevantnih za temeljna prava, uključujući one povezane s provedbom Povelje EU-a o temeljnim pravima i u područjima borbe protiv rasizma, ravnopravnosti LGBTQ+ osoba, uključenosti Roma, prava djeteta, invaliditeta, prava žrtava, rodne ravnopravnosti i integracije migranata, trebalo bi potaknuti države članice da integriraju rezultate savjetovanja, kao i buduće rezultate Konferencije o budućnosti Europe i Akcijskog plana za Europsku demokraciju.

MIŠLJENJE FRA-e br. 5

Na temelju Okvirne odluke o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije, Europska komisija trebala bi pri praćenju i procjenjivanju pravila i alata EU-a za zaštitu žrtava kriminala i u preispitivanju odredaba EU-a o suzbijanju govora mržnje i zločina iz mržnje u svoje izvješće uključiti upućivanje na napade na branitelje ljudskih prava.

Europska komisija trebala bi osigurati da njezina predstojeća inicijativa povezana sa SLAPP-ovima pruža učinkovitu zaštitu od pravnog uznemiravanja OCD-ovima i braniteljima ljudskih prava. Takva zaštita mogla bi uključivati jedinstvene postupovne zaštitne mjere za prevenciju zlorabe sudskih postupaka, odredbe kojima bi se spriječio klevetnički turizam i mogućnost traženja najpovoljnijeg pravnog sustava (tzv. *forum shopping*) te obvezu pružanja pomoći i potpore žrtvama SLAPP-ova. Europska komisija i države članice trebale bi upotrijebiti svoja sredstva za podizanje osviještenosti među pravosudnim tijelima i djelatnicima o negativnim učincima praksi SLAPP-ova.

Vodeći se primjerom već postojećeg vanjskog mehanizma EU-a za branitelje ljudskih prava protectdefenders.eu, EU bi mogao razmotriti pružanje odgovarajuće financijske podrške za stvaranje i održavanje sličnog mehanizma praćenja u EU-u, čime bi se OCD-ovima i drugim braniteljima ljudskih prava omogućilo da prijave napade, registriraju upozorenja, zabilježe trendove i pruže pravodobnu i ciljanu potporu žrtvama.

Države članice trebale bi osigurati da se zločini počinjeni nad OCD-ovima i braniteljima ljudskih prava propisno evidentiraju, istražuju i kazneno progone, među ostalim u skladu s primjenjivim odredbama za zločine iz mržnje, gdje je to primjenjivo. Političari i kreatori politika mogli bi pridonijeti razvoju pozitivne slike o civilnom društvu i istaknuti njegovu važnu ulogu te izbjegavati izjave koje bi mogle potaknuti neprijateljstvo prema OCD-ovima i braniteljima ljudskih prava i imati negativan učinak na njihov rad u području ljudskih prava.

Države članice trebale bi se suzdržati od kriminalizacije ili poduzimanja sličnih pravnih koraka koji bi ometali rad OCD-ova u kontekstu humanitarne pomoći za tražitelje azila i druge migrante te tijekom traganja i spašavanja na moru.

Posebno su pogođene organizacije i branitelji ljudskih prava koji rade s manjinskim skupinama, izbjeglicama i drugim migrantima, oni koji se bore protiv rasizma te oni koji rade za prava žena i za prava spolnog i reproduktivnog zdravlja te za prava LGBTI osoba. Nedostatak sigurnog okružja u kojem bi OCD-ovi mogli obavljati svoje funkcije potencijalno utječe na provedbu povezanih strategija EU-a. Istodobno, dokazi upućuju na kontinuiranu kriminalizaciju i pravne radnje protiv aktivnosti civilnog društva, posebno u područjima traganja i spašavanja na moru i humanitarne pomoći potrebitima tijekom izbjeglištva.

Ističe se i pravno i administrativno uznemiravanje, posebno zlorabom kaznenog progona i strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja (SLAPP). Europska komisija najavila je u svom Akcijskom planu za Europsku demokraciju da je naručila sveobuhvatnu studiju o tome kako SLAPP-ovi utječu na nadzorna tijela, uključujući OCD-ove i aktiviste civilnog društva u EU-u te će na temelju rezultata predložiti akciju za suzbijanje SLAPP-ova.



FRA-in rad na prostoru za građansko djelovanje

FRA je ovlaštena pružiti relevantnim institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a i njegovim državama članicama (kada djeluju u okviru prava EU-a) pomoć i znanje i iskustvo u vezi s temeljnim pravima, putem niza različitih alata.

U tom kontekstu, FRA je zadužena za suradnju s nizom dionika, uključujući nevladine organizacije i institucije civilnog društva koje djeluju u području temeljnih prava^a, putem svoje Platforme za temeljna prava. Putem te platforme^b, OCD-ovi daju koristan doprinos agenciji i povratne informacije o radu agencije te o razvoju poticajnih uvjeta i prostora za rad OCD-ova, kao i povezanog pravnog i političkog okvira EU-a u području temeljnih prava.

Na temelju istraživanja koje je proveo Franet^c, FRA je u svojem izvješću iz 2018. o „**Izazovima s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva koje rade u području ljudskih prava u EU-u**“ (*Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*) utvrdila niz izazova s kojima se suočava civilno društvo, kao što su aspekti regulatornog rada vlada, dostupnost financiranja, mogućnosti doprinosa pri donošenju zakona i politika te uznemiravanje i negativni diskursi koji ugrožavaju rad civilnog društva.

U 2020. agencija je ponovo zatražila od svoje istraživačke mreže Franet informacije o pravnim i političkim događanjima u vezi s poticajnim prostorom za poštovanje ljudskih prava u civilnom društvu u svim državama članicama EU-a, kao i u državama pristupnicama, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji. Informacije su se odnosile na 2020.

Nadalje, od 2018. agencija se svake godine savjetuje s akterima civilnog društva koji sudjeluju u njezinoj Platformi za temeljna prava o njihovim iskustvima. U internetskom savjetovanju o prostoru za građansko djelovanje koje obuhvaća 2020. godinu, ukupno je sudjelovalo 398 OCD-ova koji rade u području ljudskih prava iz svih 27 država članica EU-a, uključujući 50 krovnih organizacija^d. Te su organizacije aktivne na međunarodnoj, europskoj, nacionalnoj ili lokalnoj razini te djeluju u nizu različitih područja, uključujući zagovaranja, vođenje kampanja i podizanje razine osviještenosti, pružanje usluga, angažman zajednice, potporu žrtvama, istraživanje i prikupljanje podataka te sudske sporove.

FRA je provela dodatno internetsko savjetovanje da bi prikupila konkretnije odgovore o utjecaju pandemije bolesti Covid-19, koje obuhvaća razdoblje od ožujka do studenoga 2020.^e Ukupno je odgovorilo 177 OCD-ova iz cijelog EU-a, njih 35 bile su krovne organizacije aktivne na razini EU-a.

Osim toga, FRA je bila domaćin niza stručnih sastanaka i razmjena informacija s relevantnim OCD-ovima koji su aktivni u području ljudskih prava, poglavito godišnjeg sastanka Platforme za temeljna prava „Rad u području ljudskih prava u izazovnim vremenima: Putovi naprijed“ (*Human rights work in challenging times: Ways Forward*) putem interneta u veljači 2021. Sastanak, na kojem se okupilo više od 300 OCD-ova iz cijelog EU-a, pružio je dodatne informacije o izazovima i mogućnostima s kojima se akteri civilnog društva susreću u svojem radu^f.

^a Vidjeti **Uredbu Vijeća (EZ) br. 168/2007** od 15. veljače 2007. o osnivanju Agencije Europske unije za temeljna prava, SL 2007. L 53 (Uredba o osnivanju).

^b Više informacija o FRA-inoj Platformi za temeljna prava potražite na **internetskoj stranici agencije**.

^c **Franet je multidisciplinarna istraživačka mreža agencije. Sastoji se od ugovaratelja u svakoj državi članici EU-a, Ujedinjenoj Kraljevini i zemljama sa statusom promatrača, koje FRA-i na njezin zahtjev dostavljaju relevantne podatke o pitanjima temeljnih prava da bi agencija mogla lakše provoditi usporedne analize.**

^d Vidjeti **upitnik za „FRA-ino savjetovanje 2020. o iskustvima organizacija civilnog društva koje rade u području ljudskih prava u EU-u“**.

^e Vidjeti FRA (2021.), **„Utjecaj pandemije bolesti Covid-19 na rad civilnog društva – rezultati savjetovanja s FRA-inom Platformom za temeljna prava“** (*Covid-impact on civil society work – Results of consultation with FRA’s Fundamental Rights Platform*), 24. veljače 2021.

^f FRA (2021.), **„Rad u području ljudskih prava u izazovnim vremenima: Putovi naprijed – Izvješće sa sastanka FRA-ine Platforme za temeljna prava 2021.“** (*Human rights work in challenging times: Ways forward – Report of the meeting of FRA’s Fundamental Rights Platform 2021*).



PROMICANJE I ZAŠTITA VAŠIH TEMELJNIH PRAVA DILJEM EU-a —

Cjelovito izvješće potražite u:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

DALJNJE INFORMACIJE



FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija

Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

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



Ured za publikacije
Europske unije