

OCHRONA PRZESTRZENI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W UE

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w całej Unii Europejskiej stają w obliczu różnych wyzwań. Sprawozdanie FRA na temat ochrony przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w UE zawiera ustalenia agencji dotyczące tych wyzwań. Zostało wydane we wrześniu 2021 r. W niniejszym streszczeniu przedstawiono najważniejsze ustalenia i opinie FRA zawarte w sprawozdaniu.

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I OPINIE FRA

2

Tworzenie sprzyjających warunków i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

3

Promowanie sprzyjającego otoczenia regulacyjnego

5

Dostęp do finansowania i jego wykorzystanie

6

Zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego

7

Zapewnienie bezpiecznej przestrzeni wolnej od nękania i ataków



© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2022

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

Ani Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ani żadna osoba działająca w imieniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-846-7	doi:10.2811/36074	TK-01-21-424-PL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-543-5	doi:10.2811/4333	TK-01-21-424-PL-N

© Zdjęcia:

Okładka (od góry do dołu): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Strona 3: © Valmedia/Adobe Stock

Strona 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Strona 8: © fizkes/Adobe Stock

Najważniejsze ustalenia i opinie FRA

Międzynarodowe i regionalne organizacje praw człowieka – w tym Rada Praw Człowieka ONZ, różne podmioty Rady Europy, a także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) – podkreślają istotną rolę społeczeństwa obywatelskiego w ochronie i propagowaniu praw człowieka i demokracji.

W Unii Europejskiej społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę w urzeczywistnianiu wspólnych dla UE i jej państw członkowskich wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Przyczynia się ono w znacznym stopniu do wdrażania polityki UE w dziedzinie praw człowieka. Kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego podkreślono też w Traktatach UE. Jego znaczenie potwierdzają również odpowiednie dokumenty polityczne UE, w tym strategie i plany działania.

W art. 11 ust. 2 TUE i art. 15 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dialog obywatelski i udział społeczeństwa obywatelskiego uznano za narzędzia dobrego sprawowania rządów. Potwierdzają to również odpowiednie dokumenty polityczne UE, takie jak strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE, europejski plan działania na rzecz demokracji oraz sektorowe plany działania w zakresie zwalczania rasizmu, promowania równości osób LGBTQI+, włączenia Romów, w zakresie praw dzieci, niepełnosprawności, ochrony praw ofiar, praw kobiet czy integracji migrantów.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w całej UE stoją jednak przed różnymi wyzwaniami. W sprawozdaniu przedstawiono ustalenia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) dotyczące szeregu takich wyzwań. Ustalenia te zostały oparte na badaniach przeprowadzonych w 2020 r. przez Franet, czyli sieć badawczą agencji, na dwóch odrębnych konsultacjach internetowych zorganizowanych w 2020 r. z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz na analizie źródeł wtórnych.

Od opublikowania w 2018 r. **sprawozdania na temat wyzwań stojących przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego podejmującymi działania na rzecz praw człowieka w UE** FRA konsekwentnie wskazywała na wiele poważnych przeszkód, na które napotykają organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Określiła przy tym pozytywne zmiany, sprzyjające tworzeniu warunków umożliwiających działanie takich organizacji.

Normy i praktyki, które mają wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, są powszechnie określane mianem „przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego”. Zgodnie z **wytycznymi ONZ w sprawie ochrony i promowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego** „przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego to środowisko, które umożliwia obywatelom i grupom – lub »podmiotom przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego« – znaczący udział w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym ich społeczeństw”. W dalszej części dokumentu podkreślono, że „[t]ętniąca życiem przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego wymaga otwartego, pewnego i bezpiecznego środowiska, w którym nie dochodzi do jakichkolwiek aktów zastraszania, molestowania i represji, zarówno w sieci, jak i poza nią. Wszelkie ograniczenia takiej przestrzeni muszą być zgodne z prawem międzynarodowym praw człowieka”.

Przestrzeń ta obejmuje odpowiednie ramy regulacyjne, dostęp do zasobów, udział w polityce i podejmowaniu decyzji oraz bezpieczne środowisko. Wspomniane normy i praktyki mogą mieć pozytywny lub negatywny wpływ na wdrażanie prawodawstwa i polityki UE, między innymi w odniesieniu do realizacji postanowień Karty praw podstawowych UE.

W sprawozdaniu FRA na temat ochrony przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w UE przedstawiono istotne zmiany prawne i polityczne, które wywierają wpływ na działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się prawami człowieka w całej UE.

Zaprezentowano w nim też odpowiednie obiecujące praktyki. Ponadto poniższe opinie zawierają wskazówki, w jaki sposób kształtować korzystniejsze warunki do rozwoju działalności społeczeństwa obywatelskiego.

W badaniu podkreślono, że sytuacja różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Pokazuje ono jednocześnie, że sytuacja w 2020 r. była ogólnie trudniejsza niż w poprzednich latach, na co wpływ miała w dużej mierze pandemia COVID-19. Mimo to w badaniu wskazano również pewne pozytywne zmiany.

Tworzenie sprzyjających warunków i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

W 2020 r. blisko jedna trzecia (33 %) organizacji społeczeństwa obywatelskiego z całej UE, które wzięły udział w konsultacjach FRA na temat przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, oceniła warunki prowadzenia działalności na rzecz praw człowieka w swoich państwach jako „dobre” lub „bardzo dobre”. Również jedna trzecia (31 %) uznała je za „złe” lub „bardzo złe”. Należy podkreślić, że ponad połowa organizacji krajowych lub lokalnych (57 %) przyznała, że w 2020 r. sytuacja „pogorszyła się” lub „znacznie się pogorszyła” w porównaniu z latami ubiegłymi.

Do pozytywnych działań podjętych w kilku państwach członkowskich UE należy zaliczyć wprowadzenie środków z zakresu polityki na rzecz zapewnienia bardziej sprzyjających warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wzmocnienia współpracy między organami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Do środków tych należą: utworzenie infrastruktury, która zapewni przestrzeń dla dialogu i umożliwi ukierunkowane wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego, a także konkretne zobowiązania na rzecz otwartego rządu, między innymi w ramach krajowych planów działania związanych z **Partnerstwem na rzecz Otwartego Rządu**.

W niektórych państwach członkowskich UE organizacje społeczeństwa obywatelskiego wykazują szczególną aktywność w dążeniu do udoskonalenia ram politycznych, w obrębie których działają, między innymi przez budowanie koalicji. Krajowe instytucje praw człowieka, jako podmioty broniące praw człowieka, są zobowiązane do wspierania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego. Jak wynika z **regionalnego planu działania europejskiej sieci krajowych instytucji praw człowieka na rzecz obrońców praw człowieka**, który powstał w oparciu o **deklarację z Marrakeszu**, obowiązkiem tych instytucji jest też promowanie, ochrona i wspieranie wszystkich innych obrońców praw człowieka.

W **zaleceniu CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie konieczności wzmocnienia ochrony i promowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w Europie** ponownie potwierdzono, że ochrona i promowanie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego wymagają od państw członkowskich, aby zapewniły „sprzyjające warunki polityczne i publiczne” dla obrońców praw człowieka, w tym dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Warunki takie umożliwiają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i innym obrońcom praw człowieka swobodne wykonywanie swojej pracy.

Propagowanie aktywnego i silnego społeczeństwa obywatelskiego jest również częścią całościowej polityki UE w zakresie praw człowieka. W 2021 r. Rada Unii Europejskiej ponownie zapewniła o swoim wsparciu dla obrońców praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zobowiązała się do jego zwiększania, aby tworzyć sprzyjające warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. **Wytyczne UE w sprawie obrońców praw człowieka** zawierają praktyczne propozycje dotyczące wzmocnienia przez UE działań mających na celu udzielenie wsparcia obrońcom praw człowieka.

Komisja Europejska wyraziła też poparcie dla projektu „**miernika organizacji społeczeństwa obywatelskiego**”, który ma służyć ocenie warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w krajach należących do Partnerstwa Wschodniego w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Opracowane przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia wytyczne dotyczące wsparcia UE na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia, które powstały

w wyniku konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, mają służyć propagowaniu sprzyjających warunków dla społeczeństwa obywatelskiego, partnerstwa i dialogu między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami publicznymi, a także odporności i potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Promowanie sprzyjającego otoczenia regulacyjnego

Sprzyjające otoczenie regulacyjne wymaga solidnych ram prawnych, które zapewnią ochronę i propagowanie prawa do wolności zrzeszania się, pokojowego zgromadzania się i wypowiedzi zgodnie z międzynarodowymi przepisami i standardami w zakresie praw człowieka. Kwestię tę podkreślono ostatnio po raz kolejny w opublikowanych we wrześniu 2020 r. **wytycznych ONZ w sprawie ochrony i promowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego**.

Prawa te zapisano też w Karcie praw podstawowych UE, wiążącej dla państw członkowskich, które wdrażają prawo Unii oraz prawo lub praktyki krajowe, i choć zostały przyjęte autonomicznie, to jednak są powiązane z prawem Unii, a zatem wchodzą w zakres jego stosowania.

Deklaracja ONZ o obrońcach praw człowieka – mimo że nie jest prawnie wiążącym instrumentem – zawiera zasady i prawa, które opierają się na standardach praw człowieka zapisanych w innych prawnie wiążących instrumentach międzynarodowych.

Organizacje, które uczestniczyły w konsultacjach FRA w sprawie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w 2020 r., zgłosiły utrudnienia dotyczące korzystania z przysługujących im praw podstawowych, takich jak wolność pokojowego zgromadzania się w przypadku jednej trzeciej z tych organizacji (29 %), wolność wypowiedzi w przypadku jednej czwartej z nich (25 %) oraz wolność zrzeszania się w przypadku prawie jednej piątej z nich (18 %). Trudności zgłoszone przez te organizacje wynikały głównie ze środków bezpieczeństwa w związku z pandemią COVID-19, takich jak ustawy o stanie wyjątkowym, ograniczenia związane z podróżą i zakazy wydawania wiz oraz ograniczenia wolności zgromadzania się i zrzeszania.

OPINIA FRA NR 1

W ramach działań zmierzających do skuteczniejszego stosowania postanowień Karty praw podstawowych UE i wzmocnienia praworządności instytucje UE powinny regularnie monitorować przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, ściśle angażując jego podmioty oraz innych obrońców praw człowieka. W tym celu można by dostosować metodykę „miernika organizacji społeczeństwa obywatelskiego” stosowaną przez Komisję Europejską w krajach należących do Partnerstwa Wschodniego. Mechanizm taki należy opracować w ścisłym porozumieniu ze społeczeństwem obywatelskim. Należy też określić sposoby szybkiego reagowania instytucji UE w przypadku dowodów na ograniczanie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego. Wyniki monitorowania mogłyby zostać włączone do rocznych sprawozdań Komisji Europejskiej na temat Karty praw podstawowych UE oraz stanowić część sprawozdań na temat praworządności, wraz z zaleceniami i strategicznymi wskazówkami dotyczącymi poprawy sytuacji.

Zachęca się UE i państwa członkowskie do korzystania z zalecenia CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie konieczności wzmocnienia ochrony i promowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w Europie oraz wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w sprawie ochrony i promowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, w których wskazano działania i procesy, jakie należy wdrożyć, aby chronić i propagować przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Inspirację mogą stanowić też Wytyczne UE w sprawie obrońców praw człowieka, które mają zastosowanie do polityki zewnętrznej UE.

Zgodnie z zaleceniem CM/Rec(2021)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie rozwoju i wzmocnienia skutecznych, pluralistycznych i niezależnych krajowych instytucji praw człowieka państwa członkowskie powinny dołożyć starań, aby krajowe instytucje praw człowieka dysponowały wystarczającymi zasobami do regularnych kontaktów z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się prawami człowieka i do monitorowania wyzwań, które ich dotyczą.



Pozostałe wyzwania wiązały się z otoczeniem prawnym, na przykład z prawodawstwem regulującym dialog i konsultacje obywatelskie (25 %), przepisami w zakresie przejrzystości lub lobbingu (20 %), przepisami o ochronie danych (18 %), zmianami w przepisach regulujących status organizacji charytatywnej (14 %), środkami przeciwdziałania praniu pieniędzy (12 %), zmianami w przepisach podatkowych (11 %), prawodawstwem lub polityką w zakresie zwalczania terroryzmu (11 %) oraz przepisami regulującymi prowadzenie kampanii politycznych (10 %).

OPINIA FRA NR 2

Dążąc do skuteczniejszego stosowania postanowień Karty praw podstawowych UE i wzmocnienia praworządności, instytucje UE i państwa członkowskie – działając w granicach prawa Unii – powinny zapewnić, aby przepisy unijne i krajowe wzmacniały prawa do wolności wypowiedzi, pokojowego zgromadzenia się i zrzeszania się. Należy też zwrócić uwagę na to, aby transpozycja i stosowanie przepisów Unii nie skutkowało nadmiernym ograniczeniem działalności społeczeństwa obywatelskiego.

Komisja Europejska powinna przeprowadzić konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim na etapie przygotowania lub przeglądu przepisów, które mogą wywierać wpływ na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego i wolności obywatelskie. Wykorzystując istniejące dobre praktyki, Komisja mogłaby rozważyć opracowanie ukierunkowanych wytycznych odnośnie do stosowania jej przepisów, aby zapobiec wszelkim niezamierzonym ograniczeniom.

Państwa członkowskie powinny zapewnić zgodność przepisów, które mogłyby ograniczać przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, z prawem Unii oraz z międzynarodowymi zasadami i standardami praw człowieka takimi jak deklaracja ONZ o obrońcach praw człowieka. Powinny one w przejrzysty sposób konsultować się z szerokim gronem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w trakcie formułowania i wdrażania przepisów, które mogą mieć negatywny wpływ na działalność tych organizacji.

Instytucje UE mogłyby zbadać wartość dodaną harmonizacji podstawowych przepisów dotyczących funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na rynku wewnętrznym UE.

Środki ograniczające wolność pokojowego zgromadzenia się, takie jak ścisłe zakazy zgromadzeń, nadzór nad zgromadzeniami oraz organizatorami i uczestnikami zgromadzeń, sankcje i użycie siły w ramach porządkowania protestów, dotyczyły głównie – choć nie tylko – działań podejmowanych w związku z pandemią COVID-19. Niemal połowa respondentów biorących udział w konsultacjach agencji FRA w sprawie ograniczeń związanych z COVID-19 uznała je za nieproporcjonalne. Z danych zebranych przez sieć badawczą Franet, działającą przy agencji FRA, wynika ponadto, że w niektórych państwach wprowadzone niedawno restrykcyjne przepisy dotyczące zgromadzeń nie mają bezpośredniego związku z pandemią COVID-19 i w niewielkim stopniu uwzględniają proces konsultacji lub nie biorą go w ogóle pod uwagę.

W odniesieniu do wolności wypowiedzi podmioty społeczeństwa obywatelskiego w wielu państwach członkowskich stwierdziły, że przepisy nakładające kary za wypowiedzi, w tym te postrzegane jako niezbędne w walce z terroryzmem, mogą ograniczać korzystanie z wolności wypowiedzi. W niektórych państwach członkowskich działania podjęte w celu zwalczania mowy nienawiści, w szczególności w internecie, wywołały obawy o ich potencjalnie nieproporcjonalny wpływ na wolność słowa.

Dowody zebrane przez FRA wskazują też, że niektóre rządy podjęły starania, aby ułatwić korzystanie z prawa do wolności zrzeszania się. Starania te obejmowały złagodzenie obciążeń biurokratycznych, poprawę ram prawnych w zakresie ochrony danych oraz uproszczenie i modernizację systemów rejestracji.

Sprawozdania Franetu oraz źródła związane ze społeczeństwem obywatelskim wskazują jednak na utrzymujące się w wielu państwach członkowskich poważne wyzwania, do których należy zaliczyć przepisy lub obciążenia administracyjne dotyczące rozwiązywania i wyrejestrowywania organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub niekorzystne przepisy regulujące ich status. Zaostrzone przepisy dotyczące zakładania i funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które zaproponowano w wielu państwach członkowskich w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego lub wartości demokratycznych, spotkały się z krytyką, jeśli chodzi o ich zgodność z prawem i proporcjonalność. Ponadto działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego pozostaje nadal pod wpływem nieplanowanych skutków pośrednich przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Dostęp do finansowania i jego wykorzystanie

Znalezienie zasobów i finansowania oraz dostęp do nich nieustannie pozostają źródłem obaw dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Obawy te nasiliły się w 2020 r. w związku z pandemią COVID-19. Łącznie 60 % respondentów uczestniczących w konsultacjach FRA w sprawie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w 2020 r. zgłosiło trudności ze znalezieniem funduszy pomimo starań zmierzających do poprawy ram finansowania w kilku państwach członkowskich. Nawet jeśli finansowanie jest dostępne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego napotykały trudności w dostępie do niego.

Wyzwania zgłaszane w ramach konsultacji w sprawie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego obejmowały zarówno rywalizację z innymi organizacjami o ograniczone fundusze (49 %), jak i ograniczone zdolności administracyjne do ubiegania się o finansowanie (35 %), brak przejrzystości i sprawiedliwości w przyznawaniu środków (30 %) oraz zaostrzone kryteria kwalifikowalności (29 %). Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłaszały też liczne problemy związane z pandemią, takie jak: przesunięcie środków publicznych na inne priorytety, ograniczenie liczby prywatnych darowizn i niemożność organizowania zbiórek funduszy oraz spadek wsparcia niefinansowego, np. wolontariatu.

Podmioty społeczeństwa obywatelskiego poinformowały, że w wielu państwach członkowskich dyskryminacyjne lub restrykcyjne praktyki w zakresie finansowania dotknęły w szczególności organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się równouprawnieniem płci oraz prawami lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych (LGBTI), a także organizacje pracujące ze społecznościami migrantów i mniejszościami religijnymi. Praktyki te mogą negatywnie wpływać na wdrażanie strategii UE w tych obszarach.

Zjawisko to w większym stopniu dotyczyło organizacji rzeczniczych niż organizacji społeczeństwa obywatelskiego świadczących usługi. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego z co najmniej ośmiu państw członkowskich wyraziły ponadto zaniepokojenie przepisami, które wprowadzają nowe ograniczenia dotyczące darowizn ze źródeł zagranicznych oraz bardziej restrykcyjne zasady sprawozdawczości dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających z finansowania zagranicznego. W przypadku jednego z państw Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał w związku z tym orzeczenie.

Nastąpiły też pewne pozytywne zmiany. Wiele państw członkowskich UE ulepszyło ogólne ramy finansowania, a w innych przeanalizowano możliwość wprowadzenia korzystniejszych ram podatkowych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Kilka państw członkowskich uruchomiło specjalne programy wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego z zadowoleniem przyjęły nowy **program UE „Obywatele, równość, prawa i wartości”**, którego budżet na lata 2021–2027 został znacznie zwiększony w porównaniu z poprzednim okresem finansowania. **Program Aktywni Obywatele w ramach norweskiego programu dotacji**, którym zarządzają niezależne podmioty gospodarcze, zapewnia niezbędne wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w 13 państwach członkowskich.





OPINIA FRA NR 3

Komisja Europejska powinna uwzględnić potrzeby finansowania społeczeństwa obywatelskiego w ramach przeglądu krajowych programów dotyczących wydatkowania funduszy UE w ramach zarządzania dzielonego, w tym europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) oraz planu odbudowy NextGenerationEU. Powinna też monitorować, w jaki sposób środki te są wypłacane organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, oraz zapewnić państwom członkowskim wskazówki i szkolenia na temat skutecznego angażowania tych organizacji.

Państwa członkowskie powinny korzystać z wiedzy fachowej społeczeństwa obywatelskiego podczas monitorowania warunków związanych z prawami podstawowymi na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących zarządzania dzielonego funduszami UE, w tym horyzontalnych warunków podstawowych wynikających z Karty praw podstawowych UE i Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a także – w stosownych przypadkach – tematycznych warunków podstawowych związanych z równouprawnieniem płci, włączeniem społecznym Romów itp.

Komisja powinna w dalszym ciągu obserwować przepisy krajowe regulujące dostęp do finansowania zagranicznego i jego wykorzystanie przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w świetle odpowiednich przepisów Unii i niedawnego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym swobodny przepływ kapitału w UE, oraz oferować państwom członkowskim, z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przestrzeń do wymiany informacji i dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Instytucje UE i państwa członkowskie powinny zapewnić – między innymi przez wykorzystanie technologii – aby otoczenie prawne i polityczne umożliwiło organizacjom społeczeństwa obywatelskiego dostęp do różnych zasobów oraz aby nie napotykały one niepotrzebnych przeszkód w dostępie do finansowania ze źródeł krajowych lub zagranicznych. Oferowane wsparcie finansowe powinno obejmować pełny zakres działań społeczeństwa obywatelskiego, w tym rzecznictwo, zaangażowanie społeczne i jego rozwój. Niezależnie od wsparcia finansowego dla projektów podstawowe finansowanie infrastruktury i wieloletnie cykle wsparcia finansowego wzmocniłyby sektor społeczeństwa obywatelskiego i zapewniłyby trwałość jego działań na rzecz praw człowieka.

W wytycznych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej dotyczących wolności zrzeszania się zauważono, że „zdolność do poszukiwania, zabezpieczania i wykorzystywania zasobów ma zasadnicze znaczenie dla istnienia i działania każdego stowarzyszenia”. Dostęp do finansowania i jego wykorzystanie umożliwia stowarzyszeniom prowadzenie działalności i realizację ich misji, a zatem stanowi nieodłączny element prawa do wolności zrzeszania się.

Zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego

Z badań FRA oraz sprawozdań społeczeństwa obywatelskiego wynika, że pomimo starań podejmowanych w niektórych państwach członkowskich zmierzających do pogłębienia konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do procesu decyzyjnego i ich udział w tym procesie nadal mają charakter fragmentaryczny. Często brakuje im też odpowiedniego zaplecza informacyjnego oraz jasnych standardów lub wytycznych.

Konsultacje FRA w sprawie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego konsekwentnie pokazują, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są zaniepokojone kwestią ich udziału w procesach decyzyjnych i dostępu do tych procesów. Wyniki konsultacji FRA w sprawie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego z 2020 r. dowodzą, że obawy te dotyczą w szczególności braku odpowiednich informacji na temat procesów uczestnictwa i konsultacji (46 %), braku zaufania między społeczeństwem obywatelskim a organami publicznymi (35 %), braku informacji zwrotnych na temat sposobu wykorzystania wniesionego wkładu oraz różnych przeszkód, w tym dyskryminacyjnych, w dostępie do procesów decyzyjnych i udziale w tych procesach (24 %).

Powszechnie stosowane przez większość państw członkowskich w czasie pandemii przyspieszone i nadzwyczajne procedury legislacyjne pogłębiły istniejące problemy. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego twierdzą również, że mniejszości i grupy szczególnie wrażliwe często nie są odpowiednio reprezentowane w konsultacjach.

Badania FRA wykazały, że podjęto pewne starania na rzecz poprawy procesów konsultacyjnych, obejmujące między innymi wprowadzenie konsultacji w ramach wcześniej zamkniętych procesów. Poczyniono też postępy w tworzeniu infrastruktury ułatwiającej współpracę organizacji społeczeństwa obywatelskiego z organami krajowymi oraz udział tych organizacji w kształtowaniu polityki i strategii. Działania UE

mogą służyć jako katalizator w tym zakresie, ponieważ wiele strategii UE wymaga przyjęcia krajowych planów działania. W związku z tym zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest uważane za dobrą praktykę.

Udział społeczeństwa obywatelskiego w procesach kształtowania polityki i podejmowania decyzji jest wskaźnikiem demokracji i przyczynia się do poprawy jakości i skuteczności prawa i strategii politycznych. W art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określono dialog obywatelski jako zasadniczy element demokracji uczestniczącej i zobowiązano instytucje UE do tego, by „[umożliwiły] obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii” oraz „[utrzymały] otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”. Konferencja w sprawie przyszłości Europy i europejski plan działania na rzecz demokracji oferują możliwe sposoby zwiększania uczestnictwa w UE.

Zapewnienie bezpiecznej przestrzeni wolnej od nękania i ataków

Prawo międzynarodowe praw człowieka gwarantuje obywatelom prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, do udziału w sprawach publicznych oraz do ochrony przed wszelkimi nieuzasadnionymi zakłóceniami w korzystaniu z wolności wypowiedzi, zgromadzania się i zrzeszania. Wszystkie państwa członkowskie UE zobowiązały się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, które są istotne dla obrońców praw człowieka.

Dane FRA, jak również dowody pochodzące od innych organizacji wskazują jednak, że w UE nadal dochodzi do ataków na organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka, na dziennikarzy, blogerów i sygnalistów oraz do zastraszania ich. Są to między innymi częste groźby i nękanie w internecie i poza nim (aż 40 % respondentów biorących udział w konsultacjach FRA w sprawie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w 2020 r. zgłosiło ataki w internecie, a 26 % – poza nim), a także dewastacja lokali i mienia (8 %) oraz ataki fizyczne (4 % respondentów). Należy ponadto zwrócić uwagę na wysoki wskaźnik niedoraportowania (mniej niż jedna na trzy osoby zgłasza takie ataki), a organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyrażają frustrację z powodu sposobu, w jaki władze radzą sobie z tymi zdarzeniami.

W kilku państwach członkowskich organizacje społeczeństwa obywatelskiego składają skargi na atmosferę wrogości wobec nich i obrońców praw człowieka, a ponad jedna trzecia organizacji donosi o kampaniach oszczerstw prowadzonych przez media lub podmioty państwowe. Z kolei w innych państwach członkowskich rządy, politycy i urzędnicy wysokiego szczebla podkreślali istotną rolę obrońców praw człowieka i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu praw i zapewnianiu rozliczalności, w tym w szczególności podczas pandemii COVID-19.

OPINIA FRA NR 4

W celu wdrożenia art. 11 TUE Unia mogłaby rozważyć ustanowienie ram polityki UE umożliwiających otwarty, przejrzysty i regularny dialog między instytucjami UE a społeczeństwem obywatelskim na szczeblach unijnym, krajowym i lokalnym. Ramy takie powinny obejmować odpowiednie środki pozwalające obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim na ujawnianie i publiczną wymianę poglądów we wszystkich obszarach działania Unii.

Tego rodzaju środki mogłyby obejmować finansowanie odpowiednich procesów, szkolenie urzędników oraz regularne organizowanie konsultacji i wymian ze społeczeństwem obywatelskim, między innymi za pośrednictwem przedstawicielstw Komisji i Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich. Wspomniane ramy powinny ułatwiać udział społeczeństwa obywatelskiego w konsultacjach dotyczących prawa i polityki UE na wszystkich etapach cyklu politycznego. W związku z tym należy położyć nacisk na dostęp do informacji i udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego reprezentujących grupy szczególnie wrażliwe i niedostatecznie reprezentowane.

Wskazówki na temat tworzenia takich ram znajdują się w wytycznych Rady Europy w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji politycznych. Podejmując działania następcze w związku z niedawnymi unijnymi planami działania, strategiami i innymi ramami polityki dotyczącymi praw podstawowych, między innymi w odniesieniu do wdrażania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w obszarze zwalczania rasizmu, promowania równości osób LGBTIQ+, integracji Romów, praw dzieci, niepełnosprawności, praw ofiar, równouprawnienia płci i integracji migrantów, należy wezwać państwa członkowskie do uwzględnienia wyników tych konsultacji, a także dalszych wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy i europejskiego planu działania na rzecz demokracji.



OPINIA FRA NR 5

Komisja powinna uwzględnić kwestię ataków na obrońców praw człowieka w sprawozdaniach składanych na mocy decyzji ramowej w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii, podczas monitorowania i oceny przepisów i narzędzi Unii służących ochronie praw ofiar przestępstw oraz podczas przeglądu przepisów Unii dotyczących zwalczania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści.

Powinna też zadbać o to, aby w ramach jej przyszłej inicjatywy dotyczącej SLAPP zapewniono organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka skuteczną ochronę przed nękaniami za pomocą środków prawnych. Taka ochrona mogłaby obejmować jednolite zabezpieczenia proceduralne przed nadużyciami procesowymi, przepisy uniemożliwiające turystykę zniesławienia i wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy, a także obowiązek zapewnienia pomocy i wsparcia ofiarom SLAPP. Komisja i państwa członkowskie powinny wykorzystać swoje odpowiednie środki w celu zwiększenia świadomości wśród organów wymiaru sprawiedliwości i przedstawicieli zawodów prawniczych na temat negatywnego wpływu praktyk SLAPP.

Opierając się na przykładzie istniejącego zewnętrznego unijnego mechanizmu na rzecz obrońców praw człowieka protectdefenders.eu, UE mogłaby rozważyć zapewnienie odpowiedniego wsparcia finansowego umożliwiającego utworzenie i utrzymanie podobnego mechanizmu monitorowania w UE, pozwalającego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka na zgłaszanie ataków, rejestrowanie ostrzeżeń, określanie panujących tendencji i zapewnianie ofiarom w odpowiednim czasie ukierunkowanego wsparcia.

Państwa członkowskie powinny dążyć do starań, aby przestępstwa popełnione przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka były odpowiednio rejestrowane, badane i ścigane, w tym w stosownych przypadkach na mocy obowiązujących przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści. Politycy i decydenci mogą przyczynić się do rozwoju pozytywnej narracji na temat społeczeństwa obywatelskiego i podkreślać jego istotną rolę, unikając stwierdzeń, które mogłyby podsycać wrogość wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka oraz wpływać hamująco na ich działania na rzecz praw człowieka.

Państwa członkowskie powinny powstrzymać się od kryminalizacji lub podejmowania analogicznych kroków prawnych, które utrudniają działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kontekście pomocy humanitarnej dla osób ubiegających się o azyl i pozostałych migrantów oraz podczas poszukiwań i ratownictwa na morzu.

Najbardziej poszkodowane są organizacje i obrońcy praw człowieka pracujący z grupami mniejszości, uchodźcami i innymi migrantami, organizacje działające przeciwko rasizmowi, obrońcy praw kobiet, praw w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw osób LGBTI. Sytuacja, w której organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie mają zapewnionych bezpiecznych warunków do wypełniania swoich zadań, może mieć negatywny wpływ na realizację powiązanych strategii UE. Istnieją jednocześnie dowody wskazujące na ciągłą kryminalizację i działania prawne wymierzone w działalność społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności w zakresie poszukiwania i ratowania na morzu oraz pomocy humanitarnej dla osób potrzebujących w czasie podróży.

Odnotowano też przypadki nękania prawnego i administracyjnego, w szczególności poprzez nieuzasadnione postępowania sądowe i strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP). Komisja w swoim europejskim planie działania na rzecz demokracji ogłosiła, że zleciła przeprowadzenie kompleksowego badania na temat wpływu SLAPP na organizacje strażnicze, w tym na organizacje społeczeństwa obywatelskiego i działaczy społeczeństwa obywatelskiego w całej UE, i na tej podstawie zaproponuje inicjatywę mającą na celu przeciwdziałanie SLAPP.



Prace FRA w zakresie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego

Agencja ma mandat do zapewniania odpowiednim instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym UE i jej państw członkowskich (gdy działają one w ramach prawa Unii) pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych za pomocą szeregu różnych narzędzi.

W tym zakresie do zadań FRA należy współpraca z wieloma zainteresowanymi stronami, łącznie z organizacjami pozarządowymi i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w dziedzinie praw podstawowych^a, między innymi poprzez platformę praw podstawowych. Za jej pośrednictwem^b organizacje społeczeństwa obywatelskiego wnoszą cenny wkład w prace agencji oraz przekazują informacje zwrotne na temat rozwoju warunków podstawowych i przestrzeni do działania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz związanych z nimi ram prawnych i politycznych UE w dziedzinie praw podstawowych.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez Franet^c w sprawozdaniu FRA z 2018 r. na temat **wyzwań stojących przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE** zidentyfikowano szereg wyzwań, przed którymi stoi społeczeństwo obywatelskie, obejmujących na przykład aspekty rządowych prac regulacyjnych, dostępność finansowania, możliwości wnoszenia wkładu w tworzenie prawa i polityki oraz nękanie i negatywne dyskursy utrudniające działania społeczeństwa obywatelskiego.

W 2020 r. agencja ponownie zwróciła się do swojej sieci badawczej Franet o dostarczenie informacji na temat zmian prawnych i politycznych związanych z przestrzenią podstawową dla społeczeństwa obywatelskiego działającego na rzecz praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich UE, a także w krajach przystępujących – Macedonii Północnej i Serbii. Informacje te objęły rok 2020.

Ponadto od 2018 r. agencja corocznie konsultowała się z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącymi w platformie praw podstawowych w sprawie ich doświadczeń. Na internetowe konsultacje w sprawie przestrzeni obywatelskiej obejmujące rok 2020^d odpowiedziało ogółem 398 organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka z wszystkich 27 państw członkowskich UE, w tym 50 organizacji patronackich na szczeblu UE. Organizacje te działają na szczeblu międzynarodowym, unijnym, krajowym lub lokalnym i pracują w różnych dziedzinach, w tym w zakresie rzecznictwa, kampanii i podnoszenia świadomości, świadczenia usług, zaangażowania społeczności, wsparcia dla ofiar, badań naukowych i gromadzenia danych oraz sporów sądowych.

Aby zebrać bardziej szczegółowe odpowiedzi na temat skutków pandemii COVID-19, FRA przeprowadziła dodatkowe konsultacje internetowe obejmujące okres od marca do listopada 2020 r.^e Udział w nich wzięło w sumie 177 organizacji społeczeństwa obywatelskiego z całej UE, w tym 35 organizacji patronackich działających na szczeblu UE.

Co więcej, FRA zorganizowała szereg spotkań z udziałem ekspertów i dyskusji z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka. Na szczególną uwagę zasługuje doroczne spotkanie internetowe platformy praw podstawowych pt. „Praca na rzecz praw człowieka w trudnych czasach: drogi rozwoju”, które odbyło się w lutym 2021 r. Spotkanie to, które zgromadziło ponad 300 organizacji społeczeństwa obywatelskiego z całej UE, dostarczyło dodatkowych informacji na temat wyzwań i możliwości stojących przed podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w ich działalności^f.

^a Zob. **rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, Dz.U. L 53 z 22.2.2007 (rozporządzenie ustanawiające).

^b Więcej informacji na temat platformy praw podstawowych FRA można znaleźć na **specjalnej stronie internetowej agencji**.

^c **Franet jest multidyscyplinarną siecią badawczą agencji. W jej skład wchodzi wykonawcy z każdego państwa członkowskiego UE, Zjednoczonego Królestwa i państw posiadających status obserwatora. Wykonawcy ci na wniosek przekazują FRA odpowiednie dane dotyczące kwestii praw podstawowych, aby ułatwić przeprowadzanie przez agencję analiz porównawczych.**

^d Zob. **kwestionariusz konsultacji FRA z 2020 r. w sprawie doświadczeń organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka w UE**.

^e Zob. **FRA (2021), Wpływ pandemii COVID-19 na pracę społeczeństwa obywatelskiego – wyniki konsultacji z platformą praw podstawowych FRA, 24 lutego 2021 r.**

^f **FRA (2021), Działania na rzecz praw człowieka w trudnych czasach: Drogi rozwoju – sprawozdanie z posiedzenia platformy praw podstawowych FRA w 2021 r.**



PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UE —

Pełne sprawozdanie – zob.:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

DALSZE INFORMACJE



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria

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

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

 twitter.com/EURightsAgency



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej