

**STRATEGIA
NA RZECZ SPOŁECZEŃSTWA
OBYWATELSKIEGO W EUROPIE (projekt)¹**

[Civil society strategy]

Lipiec 2022

Wiodący autor strategii:
Fundacja Ökotárs Alapítvány, Węgry



ökotárs
alapítvány



Fundusz

Partnerstwa Tłumaczenie dokumentu z jęz. angielskiego: Barbara Firlej

Redakcja i konsultacje: Dominika Zaręba i Jacek Michałowski

WSTĘP

Silne i zrównoważone niezależne społeczeństwo obywatelskie uznawane jest przez większość głównych międzynarodowych instytucji za nieodłączny element każdej zdrowej demokracji. Organizacje społeczne odgrywają istotną rolę w podtrzymywaniu i zastosowaniu uniwersalnych, europejskich wartości na poziomie lokalnym, krajowym i ponadnarodowym, a także często są pierwszymi i ostatnimi instytucjami, które strzegą i wspierają poszanowanie praw człowieka, godności, wolności, tolerancji i solidarności. Jako zorganizowana część ogółu społeczeństwa obywatelskiego są one niezbędnym kanałem komunikacji obywatelskiej i działają jako podwójne ogniwo pomiędzy sferą publiczną a prywatną. Pełnią także ważną rolę w podtrzymywaniu integracji społecznej, konstruktywnego dialogu i zdrowego środowiska. W obecnych czasach wielu kryzysów, mających wpływ zarówno na otaczający nas klimat, jak i na integralność społeczną, stają się one ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Pod tym względem organizacje społeczne i grupy obywatelskie, podobnie jak ruchy społeczne mogą stać lub już stały się **ważnym sprzymierzeńcem europejskich instytucji** w czasach wzmożonych napięć związanych z mniejszościami, ksenofobią, rosnącą korupcją, nepotyzmem i słabą kondycją demokracji wśród instytucji niektórych krajów członkowskich UE. W drugą stronę także – organizacje społeczne postrzegają Unię Europejską zarówno jako istotny podmiot na arenie politycznej, jak i ważnego fundatora ich działań².

Aby wypełnić swoją rolę w demokracji oraz ochronić bezpieczną przestrzeń do korzystania z wolności, społeczeństwo obywatelskie potrzebuje odpowiedniego środowiska sprzyjającego rozwojowi. Jednak dziś w coraz większej liczbie europejskich krajów możemy zaobserwować odwrotne tendencje oraz kurczenie się przestrzeni obywatelskiej, przejawiające się w oczerniających kampaniach, nękanii i różnych ograniczeniach prawnych utrudniających działania obywatelskie. Biorąc pod uwagę fakt, że poszczególne państwa członkowskie mają w dużej mierze swobodę i niezależne kompetencje w zakresie opracowywania własnej polityki i strategii dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego, instytucje Unii Europejskiej, mimo iż przejawiają uzasadnione obawy, są nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym negatywnym tendencjom, a podejmowanym przez nich działaniom **brakuje systematycznego i kompleksowego podejścia**.

Jednakże wiele ostatnich wydarzeń wskazuje na zwiększoną uwagę i wysiłki w stronę ochrony społeczeństwa obywatelskiego podejmowane przez zarówno Komisję Europejską jak i Parlament Europejski, przejawiające się m.in. w uwzględnieniu problematyki społeczeństwa obywatelskiego w rocznym Sprawozdaniu na temat praworządności³, nowej Strategii na rzecz wzmocnienia stosowania Karty Praw

² Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019 - Eva More-Hollerweger, Flavia-Elvira Bogorin, Julia Litofcenko, Michael Meyer (eds.), ERSTE Foundation, Vienna.

³ Rule of law report, European Commission: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_pl.

Podstawowych w UE⁴, Europejskim Planie Działania na Rzecz Demokracji⁵, a także w kilku sprawozdaniach Europejskiej Agencji Środowiska⁶. Wprowadzenie nowego Programu Obywatele, Równość, Prawa i Wartości (CERV)⁷ to kolejny ważny krok w kierunku większego wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w UE.

Niemniej jednak, żadne z powyższych działań nie odnosi się *per se* do społeczeństwa obywatelskiego, ani nie opisuje żadnych narzędzi i instrumentów, które instytucje UE, a w szczególności Komisja Europejska, mogłyby wykorzystać i lub/rozwinąć w celu wzmocnienia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na całym kontynencie. Choć takie strategie istnieją w kontekście roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach zewnętrznych (np. COM (2012) 492)⁸, a Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z własnej inicjatywy wydał w tym celu sprawozdania⁹, taka strategia uwzględniająca sprawy społeczeństwa obywatelskiego jako całości wciąż nie istnieje.

Stanowisko Komisji Europejskiej w tej sprawie znacznie zwiększyłoby widoczność problemu i umiejscowiłoby społeczeństwo obywatelskie w agendzie europejskiej poprzez uwypuklenie jego roli i ustalenie kluczowych punktów działania. Demokracja może być jedynie silna tak, jak wspierający ją obywatele, działający wspólnie w jej sprawie na rzecz przyszłych pokoleń. Dlatego wierzymy, że aby skutecznie bronić demokracji i praworządności, **społeczeństwo obywatelskie musi stać się chronioną wartością europejską i zasobem samym w sobie.**

Rzecz jasna, społeczeństwo obywatelskie nie może być postrzegane jako monolit, jako że jest ono bardzo zróżnicowanym zbiorem grup, ruchów i organizacji o rozmaitych celach, zasadach i interesach. W związku z tym nie ma ono jednej przyjętej definicji, ale (według międzynarodowej literatury eksperckiej) istnieje kilka wspólnych cech, które opisują czym jest – a czym nie jest¹⁰ społeczeństwo obywatelskie. Organizacje społeczne są:

- non profit i niekomercyjne (tj. organizacje społeczne, chociaż mogą prowadzić działalność gospodarczą, nie są tworzone z zamiarem uzyskania korzyści materialnej dla ich członków i beneficjentów),

4 Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU:

https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_pl.

5 European Democracy Action Plan: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_pl.

6 European Environment Agency: <https://www.eea.europa.eu/pl>.

7 Citizens, Equality, Rights and Values programme (CERV):

https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_pl.

8 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>.

9 European Economic and Social Committee: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/resilient-democracy-through-strong-and-diverse-civil-society-own-initiative-opinion>.

10 zobacz np. Salamon, Lester M., Sokolowski, S. Wojciech és List, Regina (2003): Global Civil Society An Overview. Centrum Studiów Społeczeństwa Obywatelskiego – John Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore, USA.

- pozarządowe (tj. niezależne od struktur państwowych i/lub biznesowych, nie dążące do zdobycia władzy politycznej),
- zakładane dobrowolnie (tj. nie ustanowione obowiązującą ustawą; choć organizacje społeczne mogą mieć pracowników, dobrowolne składki są częścią ich działalności),
- w pewnym stopniu zinstytucjonalizowane i samorządne (wykraczają poza działalność czysto nieformalną, niezależnie od tego czy posiadają one osobowość prawną czy nie),
- stworzone dla dobra publicznego (to znaczy dla szerszych celów społecznych, pomijając prywatne interesy swoich członków).

Kompleksowa strategia (lub plan) na rzecz społeczeństwa obywatelskiego powinna opisywać w uporządkowany sposób pełen wachlarz środków i działań, dostępnych dla Komisji Europejskiej lub takich, które mogą zostać opracowane w celu rozwoju organizacji społecznych w UE. Powinny one:

- uznać rolę i znaczenie organizacji społecznych we wspieraniu i promowaniu europejskich wartości,
- zapewnić przegląd bieżących inicjatyw i procesów, które mają znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego,
- zidentyfikować luki i niedociągnięcia,
- zintegrować nowe, istniejące i przyszłe narzędzia do ochrony i rozwoju przestrzeni obywatelskiej.

Struktura takiej strategii mogłaby opierać się na klasyfikacji stworzonej przez odpowiednich międzynarodowych ekspertów i omawiać korzystne dla społeczeństwa obywatelskiego warunki rozwoju zgodnie z następującymi podstawowymi obszarami tematycznymi:

- (1). prawo do zrzeszania się (jednolite standardy i ramy prawne w UE)**
- (2). prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń**
- (3). prawo do działania bez nieuzasadnionej ingerencji państwa¹¹**
- (4). prawo do wolności wypowiedzi**
- (5). prawo do współpracy i wymiany informacji**
- (6). prawo do pozyskiwania i zabezpieczania zasobów finansowych.**

Poniższy projekt założeń strategii, który opiera się także na efektach pracy kilku zarówno europejskich, jak i międzynarodowych sieci kontaktów eksperckich, wymienia potencjalne elementy tej strategii w proponowanej wyżej strukturze.

(1) Prawo do zrzeszania się (jednolite standardy i ramy prawne w UE)

Przepisy ustawowe regulujące tworzenie i sposób działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności stowarzyszeń i fundacji, są rozbieżne w poszczególnych państwach członkowskich – ma to zwykle związek z historią danego kraju. Podczas gdy podstawowa wolność zrzeszania się jest zagwarantowana w ustawach, poszczególne regulacje – dotyczące m.in. procesu

¹¹ Defend Civil Society Report, 2nd edition, June 2012, World Movement for Democracy/ICNL.

rejestracji, statusu pożytku publicznego (OPP), podatków, obowiązków administracyjnych i sprawozdawczych – różnią się między sobą, ponieważ wchodzą w zakres wewnętrznych kompetencji państw członkowskich. Aby je zsynchronizować i umożliwić organizacjom społecznym lepsze, efektywne działanie poza granicami bez przeszkód, należy przyjąć minimalne standardy dotyczące **interpretacji i wdrażania wolności zgromadzeń**. W tym kontekście bardzo ważnym osiągnięciem są niedawno zatwierdzone przez Parlament Europejski zalecenia dla Komisji Europejskiej w sprawie statutu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i non-profit (A9-0007/2022, sprawozdawca: Sergey Lagodinsky). Komisja powinna szybko podjąć kroki w tej sprawie, przyjmując proponowaną dyrektywę dotyczącą minimalnych standardów.

Na jednolitym rynku europejskim, w czasach globalizacji, organizacje społeczeństwa obywatelskiego w coraz większym stopniu działają również na szczeblu transgranicznym, regionalnym lub międzynarodowym. Aby to ułatwić, transgraniczna działalność społeczeństwa obywatelskiego (lub współpraca pomiędzy krajami), raport Lagodinsky'ego, oparty na podobnych wcześniejszych inicjatywach (np. COM(2012) 35 final – 2012/0022 (APP), zawiera również zalecenie dotyczące rozporządzenia w sprawie **europejskiej formy prawnej stowarzyszeń**. Inicjatywa ta powinna być kontynuowana, biorąc również pod uwagę wprowadzenie podobnej formy prawnej dla fundacji. Prace legislacyjne powinny być dalej rozwijane w ramach konsultacji z przedstawicielami sieci społeczeństwa obywatelskiego i ekspertami akademickimi i uwzględnić ich wkład, aby uniknąć niezamierzonych i niepotrzebnych przeszkód biurokratycznych w tworzeniu i funkcjonowaniu europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹².

Ponadto, należy wprowadzić środki umożliwiające prawne uznanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich innych niż ich własne. Jedną z możliwości jest lepsze wykorzystanie Europejskiej Konwencji o Uznanie Osobowości Prawnej Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych¹³. Do tej pory, 8 państw członkowskich podpisało i ratyfikowało ten traktat – Komisja Europejska powinna zachęcać innych do pójścia w jej ślady i rozważyć **włączenie postanowień konwencji również do prawodawstwa europejskiego**.

Inną istotną barierą dla działalności europejskiej/międzynarodowej jest rozbieżność systemów podatkowych wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza odnoszących się do darowizn i finansowania transgranicznego. Szereg spraw rozpatrywanych przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości dotyczył sprawy opodatkowania jednostek pożytku publicznego i ich darczyńców¹⁴. W swoich wyrokach Europejski Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał zasadę niedyskryminacji, co teoretycznie oznacza, że organizacje pożytku publicznego i ich darczyńcy działający poza granicami UE są uprawnieni do tych

¹² zobacz także:

https://we-are-europe.org/wp-content/uploads/2018/09/wae_eas_historyandlegal_100918.pdf.

¹³ European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (ETS No. 124).

¹⁴ np. Hein Persche/Finanzamt Lüdenscheid [2009]; C-25/10 Missionswerk Werner Heukelbach eV/Belgien [2011].

samych ulg podatkowych, które są przyznawane w przypadku działań w obrębie kraju, w przypadku wykazania, że zagraniczna organizacja z siedzibą w UE jest równorzędna z krajową. Jednak w praktyce większość państw członkowskich nie opracowała przepisów proceduralnych ani wytycznych w celu wdrożenia tej zasady, a te, które to zrobiły, zastosowały wykluczające się podejścia. W związku z tym, jak sugeruje Plan Działania na Rzecz Ekonomii Społecznej¹⁵, Komisja Europejska powinna opracować **jednolite wytyczne dla organów podatkowych poszczególnych państw członkowskich** w zakresie stosowania tej zasady oraz badania analogii pomiędzy zagranicznymi i krajowymi organizacjami pożytku publicznego¹⁶.

Poza prawodawstwem europejskim bezpośrednio odnoszącym się do organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub regulującym ich funkcjonowanie, wiele innych aktów prawa UE lub ich interpretacji i (nad)używania przez państwa członkowskie może bezpośrednio lub pośrednio negatywnie wpływać na działanie organizacji – przykładem są przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy (patrz pkt. 3). Aby zapobiec tym niezamierzonym skutkom lub ich uniknąć, projekty aktów prawnych UE o takim potencjalnym oddziaływaniu powinny zostać poddane procesowi oceny *ex-ante* z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Podobnie, wpływ obowiązującego prawodawstwa na funkcjonowanie organizacji społecznych powinien być regularnie poddawany weryfikacji w oparciu o wprowadzone zmiany lub zalecenia.

Działania:

- Kontynuacja zaleceń zawartych w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego (raport Lagodinsky'ego) w sprawie wprowadzenia europejskiego statutu stowarzyszenia i minimalnych standardów ustawodawstwa dot. społeczeństwa obywatelskiego, dalszy ich rozwój w porozumieniu z zainteresowanymi stronami społeczeństwa obywatelskiego oraz przyjęcie proponowanego rozporządzenia i dyrektywy,
- Włączenie konwencji Rady Europy o włączeniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego do prawa europejskiego,
- Przegląd przepisów podatkowych mających wpływ na społeczeństwo obywatelskie i opracowanie zaleceń Komisji Europejskiej w celu poprawy zgodności przepisów państw członkowskich,
- Przeprowadzenie ocen *ex-ante* i *ex-post* dotyczących wpływu odpowiednich przepisów UE (np. dotyczących praworządności, finansowania) i ich stosowania w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich.

¹⁵ Social Economy Action Plan: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=pl>.

¹⁶ zob. <https://philea.eu/wp-content/uploads/2021/12/Boosting-Cross-Border-Philanthropy-in-Europe-Towards-a-Tax-Effective-Environment.pdf>.

(2). Prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń

Pokojowy protest jest ważnym narzędziem i często ostatnią deską ratunku dla obywatelskiego aktywizmu i rzecznictwa oraz podstawowym prawem, z którego wszyscy obywatele i organizacje powinni móc korzystać swobodnie i bez zbędnych przeszkód. Pomimo tego, kilka państw członkowskich przedstawiło ostatnio lub zatwierdziło przepisy ograniczające wolność zgromadzeń pod pretekstem (związanych z pandemią) środków nadzwyczajnych lub porządku i bezpieczeństwa, począwszy od całkowitego zakazu, aż po pozostawienie policji pola do nadużyć. Takie ograniczenia powinny być zawsze proporcjonalne, uzasadnione i mieć limit czasowy – ale niektóre obowiązujące wnioski ustawodawcze wciąż nie spełniają tych kryteriów. Podczas gdy regulacja zgromadzeń pozostaje w kompetencji państw członkowskich, instytucje UE (Komisja Europejska) mogą i powinny nadzorować te potencjalne ograniczenia, publikować ustalenia (np. w rocznym sprawozdaniu na temat praworządności) oraz określać zalecenia dotyczące dobrych praktyk dla państw członkowskich.

Działania:

- Monitorowanie i regularny raport na temat potencjalnego ograniczenia wolności zgromadzeń w państwach członkowskich, eksponujący praktyki naruszające odpowiednie prawo międzynarodowe.

(3). Prawo do działania bez nieuzasadnionej ingerencji państwa

W ciągu ostatniej dekady, organizacje społeczeństwa obywatelskiego w coraz większej liczbie państw członkowskich doświadczyły ataków i nękania ze strony podmiotów państwowych i niepaństwowych: miały one formę oczerniających kampanii, stygmatyzowania w mediach i motywowanych politycznie procesów administracyjnych, czy nawet wprowadzania zaostrzonych przepisów. W niektórych państwach członkowskich w wyniku tych zdarzeń samo istnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego może być zagrożone. Komisja powinna nadzorować te tendencje i interweniować wtedy, gdy to konieczne. W tym celu **roczne sprawozdanie na temat praworządności w każdym kraju członkowskim powinno opisywać i analizować problematykę społeczeństwa obywatelskiego** w większym zakresie i bardziej szczegółowo niż obecnie (w osobnym rozdziale), a także formułować konkretne zalecenia dotyczące poprawy sytuacji w razie potrzeby. Ważne odniesienie co do treści i struktury tego rozdziału można znaleźć w wynikach corocznych konsultacji Agencji Praw Podstawowych UE¹⁷ ze społeczeństwem obywatelskim, badających sytuację według czterech następujących kryteriów: (1) otoczenie prawne, (2) finansowanie i zasoby, (3) konsultacje i uczestnictwo, (4) groźby i ataki. W związku z tym Komisja Europejska

17 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): <https://fra.europa.eu/pl>.

może opierać się na doświadczeniu i na praktyce swojej polityki zewnętrznej w zakresie oceny stanu wolności obywatelskich i opracowywania mechanizmów wsparcia dla ich obrońców¹⁸.

Biorąc pod uwagę silną potrzebę przedsięwzięcia skoordynowanych wysiłków w celu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i praniu pieniędzy na całym świecie, wiele przykładów, również w państwach członkowskich, pokazuje że nieproporcjonalne lub po prostu niedbałe stosowanie istniejących standardów prawnych może zaszkodzić legalnie funkcjonującym organizacjom społecznym działającym na rzecz dobra publicznego (np. przez zbędne obowiązki sprawozdawcze). Dlatego, podczas trwającego przeglądu tego prawodawstwa, Komisja Europejska powinna prowadzić dialog ze specjalistami związanymi z kluczowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz zastosować **jednolite, oparte na analizie ryzyka i proporcjonalne podejście w całej UE**. Potrzebne jest szczególne uwzględnienie stosowania terminu “beneficjent rzeczywisty”¹⁹ w przypadku organizacji społeczeństwa obywatelskiego (i związanego z tym wyjątku od zobowiązań), aby ograniczyć nadmierny wpływ na te organizacje (zobacz także punkt 1)²⁰.

Komisja powinna również w jak największym możliwym stopniu **korzystać z już istniejących środków prawnych**, w przypadkach gdy ustawodawstwo krajowe w sprawie społeczeństwa obywatelskiego narusza prawo lub europejskie normy (szczególnie prawo zrzeszania się i wolność zgromadzeń), w tym postępowania w sprawie naruszenia i wszczynania spraw przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, a także w zgodzie ze strategią wzmocnienia stosowania postanowień zawartych w Karcie Praw Podstawowych. Niedawno zaproponowana dyrektywa anty-SLAPP²¹ będzie ważnym systemowym zabezpieczeniem przed szczególnym typem zastraszania, z którym mierzą się organizacje społeczeństwa obywatelskiego; dlatego pożądane jest jak najszybsze jej przyjęcie.

Należy również ustalić system ostrzegania (potencjalnie u Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich), aby umożliwić podmiotom społeczeństwa obywatelskiego jak najszybsze sygnalizowanie Komisji Europejskiej poważnych

18 zob. <https://protectdefenders.eu>.

19 Beneficjent rzeczywisty, rzeczywisty właściciel (ang. *beneficial owner*) to termin prawny pojawiający się w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; zob.: <https://publicystyka.ngo.pl/przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy-beneficjenci-rzeczywisci-stowarzyszen-i-fundacji>. Zgodnie z unijną dyrektywą wszystkie podmioty gospodarcze muszą ujawnić nazwiska i dane swoich „beneficjentów rzeczywistych”. Regulacją tą objęte są także fundacje i stowarzyszenia, jednak w ich przypadku nie do końca wiadomo, kogo należy uznać za rzeczywistego właściciela. Obecna debata dotyczy tego, że poza zarządem i innymi organami organizacji (co jest w porządku), ich beneficjenci, którzy otrzymują np. wsparcie z fundacji, także mogą być uznawani za beneficjentów rzeczywistych. Poza obciążeniami administracyjnymi może to oczywiście powodować inne utrudnienia dla organizacji, m.in. naruszanie prywatności osób otrzymujących wsparcie, a także rządy państw członkowskich mogą nadużywać tego rozporządzenia do nękania organizacji.

20 SLAPP – Strategic Lawsuit Against Public Participation, zob. także: <https://philea.eu/wp-content/>.

21 Działania przeciwdziałające nadużywaniu drogi sądowej wobec osób biorących udział w debacie publicznej (“Strategic lawsuits against public participation”) COM(2022) 177, wersja ostateczna.

trudności i/lub zagrożeń dla wolności obywatelskich, w tym potencjalne restrykcyjnych przepisów lub środków przyjętych przez państwa członkowskie.

Instytucje, w tym Komisja Europejska, powinny w swoim komunikacie, również na szczeblu politycznym (np. Wice-Przewodniczący) potępić każdy przypadek nękania i ataków na społeczeństwo obywatelskie (zarówno przez osoby prywatne, jak i państwo), a także zapewniać bardziej regularną widoczność i uznanie wkładu organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wspólne dobro.

Działania

- Rozpatrywanie interesów społeczeństwa obywatelskiego w rocznych raportach na temat praworządności w sposób uporządkowany i szczegółowy,
- Regularnie gromadzenie danych FRA (Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej) i monitorowanie stanu społeczeństwa obywatelskiego,
- Kontynuacja korzystania z procedur naruszeń i procedur prawnych w przypadku przepisów ograniczających uzasadnione działania obywateli,
- Utworzenie systemu ostrzegania do zgłaszania ataków na przestrzeń obywatelską,
- Potępienie przypadków nękania i ataków na społeczeństwo obywatelskie na szczeblu politycznym,
- Uwzględnianie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w projekt europejski.

(4). Prawo do wolności wypowiedzi

W czasach dezinformacji i fake newsów zauważa się tendencje do oczerniania, stygmatyzacji i tworzenia negatywnego wizerunku organizacji społeczeństwa obywatelskiego broniących demokracji. Sytuację pogarsza brak dostępu do tychże do mediów. Jednocześnie, często tworzą one własne media (głównie w przestrzeni internetowej) i jako takie są ważnym źródłem informacji i weryfikacji faktów – jednak ich głos wymaga wzmocnienia. Bez pomocy zrównoważonego i obiektywnego środowiska mediów (drukowanych, elektronicznych i internetowych) organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają również problem z przekazaniem swojego stanowiska szerszej publiczności. Wdrażając Europejski Plan Działania na Rzecz Demokracji²² i Europejski Plan Działania na Rzecz Mediów²³, Komisja Europejska powinna **przyjrzeć się bliżej problemom związanym z informowaniem i dostępem społeczeństwa obywatelskiego do mediów**, w szczególności w odniesieniu do współpracy UE z instytucjami regulującymi i samoregulującymi media, wspierania większej różnorodności medialnej oraz edukacji medialnej.

22 European Democracy Action Plan: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_pl.

23 European Media and Audiovisual Action Plan: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/media-and-audiovisual-action-plan>.

Ewentualne konkretne rozwiązania mogłyby obejmować np. wprowadzenie przestrzeni dla programów i reklamy społecznej poświęconych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i ich sprawom.

Innym koniecznym warunkiem związanym z prawem do swobody wypowiedzi obywateli i ich zaangażowania, jest przemyślana **edukacja obywatelska** i jej wdrażanie na wszystkich poziomach – formalnym, nieformalnym, wewnątrz- i pozaszkolnym we wszystkich państwach członkowskich. Edukacja obywatelska jest kluczowym narzędziem w dążeniu do przeciwdziałania tendencjom antydemokratycznym, promowaniu europejskich wartości i zaangażowania obywatelskiego oraz przewyciężaniu obecnych podziałów. I odwrotnie – organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą także znacząco przyczyniać się do dobrej edukacji i świadomości obywateli poprzez wiele swoich działań i projektów – dlatego należy zachęcać i ułatwiać im dostęp i współpracę z instytucjami edukacyjnymi. Ponieważ obecna praktyka w UE jest bardzo niespójna, Komisja Europejska powinna opracować kompleksowe wytyczne dla państw członkowskich w zakresie opracowywania programów nauczania i programów edukacyjnych w oparciu o Kartę Edukacji Obywatelskiej i Edukacji o Prawach Człowieka Rady Europy²⁴. Już istniejące inicjatywy w dziedzinie edukacji, które dodatkowo wspierają i promują te wysiłki, powinny być koordynowane na poziomie UE poprzez ustanowienie oddzielnej agencji ds. edukacji obywatelskiej, zgodnie z propozycją sieci społecznych aktywnych w tej dziedzinie. Priorytety i przesłanie programu Erasmus+ powinny dać gwarancję jak najszerzego zintegrowania edukacji obywatelskiej z programem, zapewniając w ten sposób wsparcie zarówno organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, jak i instytucjom edukacyjnym. Podobnie jak zostało to już wspomniane, należy wprowadzić mechanizm monitorowania wdrażania i wpływu edukacji obywatelskiej oraz edukacji medialnej w państwach członkowskich.

Działania:
<ul style="list-style-type: none">● Zachęcanie do wyważonego informowania o społeczeństwie obywatelskim i dawanie mu więcej przestrzeni w mediach, podczas realizacji Europejskiego Planu Działania na Rzecz Demokracji i Europejskiego Planu Działania na Rzecz Mediów,● Pełne wdrożenie i wykorzystanie zakresu Karty Edukacji Obywatelskiej i Edukacji o Prawach Człowieka Rady Europy; stworzenie europejskich dobrych praktyk i odrębnej agencji poświęconej temu tematowi.

²⁴ Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, CM/Rec(2010)7, https://www.nece.eu/wp-content/uploads/2020/12/NECE_declaration.pdf.

(5). Prawo do współpracy i wymiany informacji

Spółeczeństwo obywatelskie może w pełni wypełniać swoją demokratyczną rolę tylko wtedy, gdy jego organizacje mają dostęp do decydentów i instytucji oraz są w stanie przekazywać im swoje przesłanie. Chociaż art. 11²⁵ Traktatu Unii Europejskiej (TUE) określa podstawowe zasady dialogu, a w ostatnich latach osiągnięto znaczny postęp w jego wdrażaniu (przede wszystkim poprzez uwzględnienie tego mandatu w mission letter określającym priorytety i zadania dla Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej²⁶), należy jednak przyznać iż organizacje społeczne nadal mają trudności z dostępem do instytucji, a obserwuje się wśród nich częste uprzedzenia do biznesu i władz publicznych.

W związku z tym, równoległe do przepisów art. 11 TUE, należy opracować system **otwartego, inkluzywnego, regularnego i metodycznego dialogu między instytucjami UE** (tj. całą Komisją Europejską, poszczególnymi dyrekcjami generalnymi, przewodniczącym i komisjami Parlamentu Europejskiego, prezydencją Rady Europy), **a zorganizowanym europejskim społeczeństwem obywatelskim**, w celu zapewnienia, że wdrażanie wytycznych i prawodawstwa jest tworzone i realizowane z ich udziałem i wkładem oraz w interesie całej UE i jej obywateli. Powinno to dotyczyć nie tylko określonych sektorów i konkretnych aktów prawnych, ale obejmować także kwestie horyzontalne i przekrojowe (w tym budżetowe) w całym ich cyklu legislacyjnym. Elementy niniejszych wytycznych powinny obejmować:

- utworzenie centralnego punktu dialogu w każdej dyrekcji i agencji wykonawczej, ze specjalnie przeszkolonym personelem (najlepiej posiadającym doświadczenie z pierwszej ręki w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, np. w postaci stażu),
- zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych podczas formalnych posiedzeń trójstronnych, poprzez lepszą dostępność dokumentów oraz
- organizowanie regularnych sesji (na wysokim szczeblu) między instytucjami a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego,
- przegląd składu grup eksperckich, organów doradczych i grup zadaniowych we wszystkich instytucjach UE, a zwłaszcza w Radzie Europejskiej, w celu zapewnienia sprawiedliwej reprezentacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważenie wpływów wynikających z interesów biznesowych²⁷.

Warunki takiego dialogu (kto, kiedy, gdzie i jak uzyskać dostęp) powinny być publicznie dostępne, wraz ze wskazaniem punktów kontaktowych. Należy również opracować formy współpracy między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE w czasach kryzysu, zwłaszcza, że ta potrzeba została uwydatniona przez

25 Art. 11. TUE: Publiczna wymiana poglądów, spójność i przejrzystość działań, inicjatywa prawodawcza obywateli.

26 Mission letters mają charakter expose przewodniczącego Komisji Europejskiej, które określa reguły współpracy i wskazuje zadania dla poszczególnych komisarzy.

27 zobacz także: <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2019/06/Roadmap-to-Civil-Dialogue-in-the-EU.pdf>.

wydarzenia z ostatnich lat. Reprezentacje państw członkowskich mogłyby odegrać rolę w przeniesieniu tych konsultacji na poziom organizacji społeczeństwa obywatelskiego pracujących na poziomie lokalnym i krajowym, tworząc sieć lub infrastrukturę „węzłów” dialogu; dlatego powinno to być wpisane w ich podstawowe zadania.

Zakończona niedawno **Konferencja na Temat Przyszłości Europy** powinna zostać dokładnie oceniona wspólnie z sieciami organizacji społeczeństwa obywatelskiego (zjednoczonymi pod patronatem Konwencji Społeczeństwa Obywatelskiego na Rzecz Przyszłości Europy) pod kątem jej reprezentatywności, inkluzywności i procesów, a wyciągnięte z tego wnioski powinny być wzięte pod uwagę w przypadku wszelkich potencjalnych podobnych działań w przyszłości, zarówno stałych, jak i tymczasowych. Podobnie, należałoby rozważyć ulepszenie mechanizmów **Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej** ze szczególnym uwzględnieniem środków, które ułatwiłyby wyższy wskaźnik powodzenia przyszłych inicjatyw.

Kluczowym instrumentem bezpośredniej komunikacji między Komisją Europejską a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego jest Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). Jednakże, z powodu braku szczegółowych kryteriów delegowania, przedstawiciele poszczególnych krajów są w różny sposób wybierani – w niektórych przypadkach przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego są mianowani przez rządy krajowe bez konsultacji czy przejrzystego procesu selekcji. Dlatego Komisja Europejska powinna zaproponować **Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu opracowanie jednolitego rozporządzenia w sprawie przejrzystego i wspólnego systemu delegowania członków społeczeństwa obywatelskiego** (np. poprzez system wyborczy), w tym kryteriów gwarantujących ich niezależność od rządów. Wytyczne te powinny również obejmować oczekiwania dotyczące obustronnej komunikacji między członkami i ich okręgami wyborczymi oraz mechanizmy i gwarancje wkładu i informacji zwrotnej dla lokalnych i krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Chociaż zorganizowany dialog na poziomie UE jest bardzo ważny również pod względem wzrostu poziomu poparcia społecznego i „przejęcia odpowiedzialności” nad strategią. Udział i zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przede wszystkim zaczyna się i jest praktykowane na poziomie lokalnym. Aby promować spójność zaangażowania we wszystkich państwach członkowskich, należy opracować wytyczne umożliwiające sensowny wkład i większą przejrzystość na wszystkich poziomach, przykładowo niezatwierdzanie budżetów krajowych bez procesu otwartego i inkluzywnego uczestnictwa obywatelskiego. Dobrą podstawę w tym zakresie stanowią **Zalecenia Rady Europy (CM/Rec(2018)4) dotyczące udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym**.

W tym kontekście, obszarem objętym szczególnym zainteresowaniem jest wykorzystanie funduszy UE przez Komisję i władze państw członkowskich w ramach

tw. zarządzania dzielonego²⁸. Ponieważ **konsultacje społeczne na poziomie krajowym mają być nieodłączną częścią procesu planowania**, Komisja Europejska powinna rygorystycznie monitorować faktyczną realizację tego obowiązku i jego efekty, i interweniować w przypadku nieprawidłowości lub gdy konsultacje były tylko i wyłącznie „*pro forma*”²⁹. Konsultacje powinny opierać się na zasadach otwartości, inkluzywności, terminowości i ciągłości, przejrzystości i dostępności, partnerstwa i informacji zwrotnej.

Działania:

- Opracowanie i wdrożenie kompleksowych międzyinstytucjonalnych wytycznych dotyczących zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim we wszystkich obszarach działania,
- Poprawa dostępności i oddziaływania Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej³⁰,
- Opracowanie wiążących zasad delegowania członków społeczeństwa obywatelskiego do 3. grupy EKES-u,
- Zachęcanie do konsultacji i udziału społeczeństwa obywatelskiego na poziomie krajowym i lokalnym,
- Monitorowanie procesów konsultacji na szczeblu krajowym w zakresie programowania funduszy UE w ramach tzw. zarządzania dzielonego.

(6). Prawo do pozyskiwania i zabezpieczania zasobów finansowych

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wypełniać swoją rolę społeczną jedynie przy odpowiednim finansowaniu i zasobach. Jednak w większości krajów UE są one często niedofinansowane, ponieważ publiczne źródła są ograniczone z powodu nadmiernych obciążeń administracyjnych związanych z dotacjami³¹. W związku z tym wprowadzenie nowego **programu Obywatele, Równość, Prawa i Wartości (CERV)**³², zaproponowanego w ramach perspektywy budżetowej UE, to pożądaný krok we właściwym kierunku, zmierzający do rozwiązania długoterminowych problemów i kwestii dostępu organizacji społecznych do finansowania w ramach UE. Jednak jego wnioski muszą zostać

28 Tzw. zasada zarządzania dzielonego, ang. *shared management*, jest ściśle związana z właściwym gospodarowaniem środkami pochodzącymi z budżetu UE, zob. np.

<https://repozytorium.ur.edu.pl/items/b7d2478e-ac29-4087-a338-e4f5ba421b2b>.

29 <https://ecnl.org/sites/default/files/2021-01/CSE-ECNL-Participation-of-CSOs-in-the-preparation-of-the-EU-NRRPs.pdf>.

30 European Citizens' Initiative: https://europa.eu/citizens-initiative/_pl.

31 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-civic-space-organisation-experiences_en.pdf.

32 Citizens, Equality, Rights and Values programme: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_pl.

dokładnie oszacowane w konsultacjach z odpowiednimi ekspertami i przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz włączone do przyszłych programów finansowania w celu zapewnienia prawdziwie przejrzystych, a jednocześnie elastycznych i przyjaznych dla użytkownika mechanizmów dotacji (np. w zakresie współfinansowania, sprawozdawczości i wymogów administracyjnych). Należy zwrócić przy tym uwagę na budowanie potencjału i rozwój instytucjonalny organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich procedur nadzoru nie tylko w celu zmniejszenia obciążeń, ale także zagwarantowania, że fundusze są przekazywane wyłącznie tym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które rzeczywiście promują i chronią demokrację, praworządność i prawa podstawowe.

Ponadto Komisja Europejska powinna zbadać **możliwości zwiększenia udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako beneficjentów w innych centralnie zarządzanych programach**, korzystając również z możliwości finansowania przez osoby trzecie (tj. redystrybucji małych dotacji przez pośredników społeczeństwa obywatelskiego – organizacje grantodawcze) i budowanie programów umożliwiających ich skuteczne zastosowanie (np. Kreatywna Europa³³ czy Horyzont Europa³⁴). W przypadku funduszy objętych zarządzaniem dzielonym Komisja powinna monitorować praktyki państw członkowskich oraz zakres, w jakim organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą korzystać z tych funduszy zarówno jako wiodący wnioskodawcy, jak i partnerzy (np. czy istnieją odrębne wezwania do składania wniosków skierowane do organizacji społeczeństwa obywatelskiego) oraz ułatwiać im bezpośredni dostęp na tyle, na ile jest to możliwe.

Działania:

- Przegląd programu CERV w porozumieniu z ekspertami społeczeństwa obywatelskiego, aby uczynić go naprawdę przejrzystym, elastycznym i przyjaznym dla użytkownika mechanizmem przyznawania dotacji poprzez zmniejszanie współfinansowania i obciążeń administracyjnych dla wnioskodawców, również z uwzględnieniem budowania potencjału i potrzeb rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego,
- Zwiększenie dostępności innych centralnie zarządzanych programów finansowania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego (poprzez uproszczenie procedur, wykorzystanie finansowania zewnętrznego i/lub budowanie potencjału wnioskodawców),
- Monitorowanie dostępności funduszy objętych zarządzaniem dzielonym dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i interwencja w przypadku zaobserwowanych niedociągnięć.

33 Creative Europe: <https://culture.ec.europa.eu/pl/creative-europe/about-the-creative-europe-programme>.

34 Horizon Europe: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/9224c3b4-f529-4b48-b21b-879c442002a2_pl.

PODSUMOWANIE

Chociaż ogólne prawodawstwo dotyczące społeczeństwa obywatelskiego pozostaje w gestii państw członkowskich, rola, jaką organizacje odgrywają w utrzymaniu demokracji i wartości europejskich, a także ich zagraniczna działalność, uzasadnia potrzebę kompleksowej europejskiej strategii na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. W powyższym podsumowaniu wymieniono i opisano kluczowe potencjalne środki, których Komisja Europejska mogłaby użyć w celu wzmocnienia statusu i pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego w UE jako sojusznika instytucji europejskich oraz przeciwdziałania negatywnym tendencjom obserwowanym w niektórych państwach członkowskich. Wkład społeczeństwa obywatelskiego w projekt europejski może zostać wykorzystany w jak największym stopniu poprzez należyte uznanie roli organizacji społecznych oraz kontynuację istniejących już inicjatyw i tworzenie nowych. Jednocześnie należy budować „sieć bezpieczeństwa” w celu ochrony coraz bardziej kurczącej się przestrzeni obywatelskiej, a także, na przyszłość, uwzględnić plany dotyczące prawodawstwa, finansowania oraz dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – zwłaszcza w świetle wyników i zaleceń Konferencji na temat przyszłości Europy³⁵. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ze swojej strony, zobowiązują się do odegrania należytej roli w tym przedsięwzięciu.

35 Conference on the Future of Europe: <https://futureu.europa.eu/pl/?locale=pl>.