

Inimõiguste valdkonnas tegutsevate ELi kodanikuühiskonna organisatsioonide ees seisvad probleemid

Kokkuvõte



/// *Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on sätestatud kogunemis- ja ühinemisvabadus (artikkel 12) ning sõna- ja teabevabadus (artikkel 11). Need on eriti olulised seoses ELi kodanikuühiskonna organisatsioonidega.*

Euroopa Liidu (EL) kodanikuühiskonna organisatsioonidel on oluline roll põhiõiguste edendamisel ning seega aitavad nad kaasa demokraatia toimimisele. Need organisatsioonid võimaldavad inimestel avaldada arvamust nende jaoks olulistest küsimustes, abistavad õiguste valdajaid, jälgivad valitsuste ja parlamentide tegevust, nõustavad poliitikakujundajaid ning kohustavad ametiasutusi oma tegevuse eest vastutama. ELis on erinevaid kodanikuühiskonna kaasamise vorme, mis tulenevad erinevast ajaloolisest arengust. Kodanikuühiskonna organisatsioonid on ka liigilt ja suuruselt väga erinevad – alates suurtest hästi rahastatud rahvusvahelistest üksustest kuni väikeste vabatahtlike nn rohujuure tasandi organisatsioonideni.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) teeb koostööd ja konsulteerib korrapäraselt paljude selliste organisatsioonidega. Nad teatavad üha enam sellest,

et inimõiguste kaitse, edendamise ja järgimise toetamine liidus on muutunud keerulisemaks nii õiguslike kui ka praktiliste piirangute tõttu.

Probleemid esinevad kõigis ELi liikmesriikides, kuid nende täpne olemus ja ulatus on riigiti erinev. Probleemid on muu hulgas järgmised: õigusaktide ebasoodsad muudatused või seaduste ebapiisav rakendamine, tõkked rahalistele vahenditele juurdepääsul ja nende jätkusuutlikkuse tagamisel, raskused otsustajatele juurdepääsul ning õigusaktidesse ja poliitikalukujundamisse panustamisel ning rünnakud inimõiguste kaitsjate vastu ja nende ahistamine, sealhulgas negatiivne diskursus, mille eesmärk on kodanikuühiskonna organisatsioonide ebaseaduslikuks kuulutamine ja häbimärgistamine.

FRA täisaruanne selles küsimuses käsitleb kodanikuühiskonna organisatsioonide ees seisvate probleemide eri liike ja suundumusi ELis ning toob esile paljulubavad tavad, mis aitavad nende muret tekitavate suundumustega võidelda. Käesolevas kokkuvõttes esitatakse aruande peamised järeldused ja põhiõiguste ameti arvamused kõnealustes küsimustes.

Peamised järeldused ja FRA arvamused

FRA arvamused põhinevad järeldustel, mis esitati ameti täisaruanandes *inimõiguste valdkonnas tegutsevate ELi kodanikuühiskonna organisatsioonide ees seisvate probleemide kohta*. Arvamused ei ole kaugeltki ammendavad. Need keskenduvad valdkondadele, kus ELi liikmesriigid võivad kergesti leida end tegutsemas ELi õiguse raames ja kus õigus- või poliitikameedet on kõige kiiremini vaja. Lisameetmed liikmesriikide ja rahvusvahelisel tasandil, sealhulgas väljaspool ELi pädevust, aitaksid kodanikuühiskonna organisatsioonidel veel paremini kaitsta, edendada ja järgida inimõigusi ELis.

Soodsa regulatiivse keskkonna loomine

Oma töö tegemiseks peavad põhiõiguste edendamisega tegelevad kodanikuühiskonna osalejad saama oma õigusi täielikult ja ilma tarbetute või meelevaldsete piiranguteta kasutada. Selleks on vaja, et riigid täidaksid täielikult oma positiivset kohustust edendada inimõigusi ja luua kodanikuühiskonna organisatsioonidele soodne keskkond. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 51 lõikega 1 kohustatakse liitu ja liikmesriike austama kõiki harta õigusi ning „järgima põhimõtteid ning edendama nende kohaldamist oma asjaomase pädevuse kohaselt, võttes arvesse liidule aluslepingute muudes osades antud volituste

piire“. Selles kontekstis on eriti olulised kogunemis- ja ühinemisvabadus (harta artikkel 12) ning sõna- ja teabevabadus (harta artikkel 11). Neid kohaldatakse ELi liikmesriikidele, kui riigid tegutsevad ELi õiguse kohaldamisalas.

Liikmesriikidel on erinevad õigustatud huvid, kui nad võtavad vastu õigusakte ja haldusnorme, mis võivad mõjutada kodanikuühiskonna organisatsiooni, muu hulgas maksuõiguse valdkonnas või seoses läbipaistvust ning valimis- ja lobitööd käsitlevate õigusaktidega. Kuigi kui need meetmed ei tohiks kodanikuühiskonna organisatsiooni negatiivselt mõjutada, võivad need avaldada neile põhjendamatu ja seega jahutavat mõju.

Üksikute seadusandlike või haldusaktide mõju eraldi võib olla keeruline hinnata. Võttes arvesse õigusliku ja poliitilise süsteemi vastastikust sõltuvust, on tervik sageli suurem kui selle osade summa: kuigi üksikud seadusandlikud meetmed konkreetses valdkonnas ei pruugi rikkuda põhiõigusi, võivad eri valdkondades võetud meetmed koos suurendada kodanikuühiskonna osalejate regulatiivset koormust sellisel määral, et see võib kahjustada nende tegutsemisvõimet. See on asjakohane juhul, kui liikmesriigid võtavad üle ja rakendavad ELi õigusakte – näiteks piirikontrolli, terrorismivastase võitluse või rahapesu valdkonnas.

Märkused terminoloogia kohta

Kodanikuühiskonna organisatsioonid

FRA aruanDES on kodanikuühiskonna organisatsioonid määratletud vastavalt ameti asutamismäärusele (määrus (EÜ) nr 168/2007) kui „põhiõiguste valdkonnas tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid ja kodanikuühiskonna ühendused“ ning vastavalt Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel 14 (2007) kui „nende asutajate või liikmete mittetulunduslikel eesmärkidel loodud vabatahtlikud autonoomsed asutused või organisatsioonid“.

Aruandes käsitletakse kodanikuühiskonna organisatsiooni, mis tegutsevad, nagu on määratletud inimõiguste kaitsjaid käsitlevas ÜRO deklaratsioonis, et „edendada [...] inimõigusi ning püüelda inimõiguste kaitse ja rakendamise poole“.

Lisateabe saamiseks vt 15. veebruari 2007. aasta nõukogu määrus (EÜ) nr 168/2007, millega asutatakse Euroopa

Liidu Põhiõiguste Amet (asutamismäärus), ELT 2007, L 53, artikkel 10; Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2008) soovitusel CM/Rec(2007)14 lõike I punkt 1; Euroopa Ühenduste Komisjon (2000), „Komisjon ja valitsusvälised organisatsioonid: tugevama partnerluse loomine“, komisjoni aruteludokument, KOM(2000) 11 (lõplik), punkt 1.2, ja ÜRO Peaassamblee deklaratsioon inimõiguste kaitsjate kohta, A/RES/53/144, 8. märts 1999, artikkel 1.

Kodanikuühiskonna tegutsemisruum

Kodanikuühiskonna tegutsemisruum on „koht, mida kodanikuühiskonna osalejad ühiskonnas täidavad; keskkond ja raamistik, milles kodanikuühiskond tegutseb, ning suhted kodanikuühiskonna osalejate, riigi, erasektori ja üldsuse vahel“.

Lisateabe saamiseks vt ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo (OHCHR), „Praktiline juhis kodanikuühiskonnale: kodanikuühiskonna ruum ja ÜRO inimõiguste süsteem“.

Kodanikuühiskonna organisatsioonid töid välja järgmised regulatiivse keskkonnaga seotud probleemid:

- Kodanikuühiskonna organisatsioonide tunnustamine või registreerimine võib olla problemaatiline. Näitena võib tuua ühe liikmesriigi, kus ei tunnustata registreerimata kodanikuühiskonna organisatsioone, ja teise, kus nõutakse kodanikuühiskonna organisatsioonide topeltregistreerimist. Teises liikmesriigis tuli registreerimisdokumente muuta pärast uue seaduse kehtestamist, mis on aja- ja ressursimahukas protsess.
- Läbipaistvusosalased õigusaktid, millega nõutakse, et poliitilistes kampaaniates osalevad üksused registreeritaks kolmandate isikutena (nii üldiselt kui ka valimiste ajal), samuti lobitööd reguleerivad seadused võivad teenida õiguspärasest eesmärgi. Samas võivad need piirata kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkust teavitada üldsust üldhuviküsimustest või pakkuda kaitset, kui aktid on koostatud või neid kohaldatakse ebaproportsionaalsel viisil.
- Liikmesriigid kehtestavad mõnikord sisenemispiirangud kolmandate riikide kodanikele, kes püüavad liikmesriigis inimõiguste valdkonnas töötada, ilma et oleks piisavalt selgitatud, miks seda tehakse. Üks liikmesriik kehtestas ka keelu (mis hiljem tühistati) teise liikmesriigi kodanikule, kes soovis töötada inimõiguste valdkonnas.
- Riikide õigusnormid on mõnikord ulatuslikumad kui rahumeelse kogunemise vabaduse piirangud, mida võib õiguspäraselt kehtestada rahvusvaheliste õigusaktide alusel. Terrorismivastase võitluse meetmed on avaldanud rahumeelse kogunemise vabadusele eriti negatiivset mõju.
- Samuti kehtestavad riigid mõnikord õigusaktidega või praktikas üldised kogunemiskeelud teatud ajal või kohtades, näiteks jättes mõne koha kogunemise õiguse, mis piirab (võimalike) kogunemisel osalejate vaba eneseväljendust.
- Riigid ei kohtle koguneda soovivaid inimesi alati võrdselt ja eelistavad teatud liiki kogunemisi – näiteks korduva kogunemisi – teistele. Samuti ei taga nad kogunemistel alati piisavalt korda, näiteks ei saada osalejate kaitsmiseks piisavalt politsei jõude.
- Mitu ELi liikmesriiki on säilitanud kriminaalõigusaktid, millega keelatakse riigiametnike, riigi enda ja (välismaa) riigijuhtide laimamine või solvamine. Kuigi sellised sätted võivad teinud õigustatud mainekaitsehuvi, ei tohiks need sõnavabadust ebaproportsionaalselt piirata. Kui võimalikud sanktsioonid on liiga ulatuslikud või seadusi kohaldatakse ülemäära rangelt, võivad

sellised piirangud avaldada pidurdavat mõju sõnavabadusele. See kehtib eriti kodanikuühiskonna osalejate kohta, kes töötavad inimõiguste valdkonnas, kellel on sageli vaja riiki või riigiametnikke kritiseerida ja kes võivad tunda, et neil on vähem õigust seda teha, kui nad teavad, et arvamuse väljendamise eest võidakse neid kriminaalvastutusele võtta.

FRA 1. arvamus

Liikmesriigid ja EL peaksid olema tähelepanelikumad õigusaktide koostamisel ja rakendamisel valdkondades, mis võivad (otse või kaudselt) mõjutada kodanikuühiskonna tegutsemisruumi, sealhulgas sõna-, kogunemis- ja ühinemisvabadust, tagamaks, et nende õigusaktid ei asetaks kodanikuühiskonna organisatsioonidele ebaproportsionaalseid nõudmisi ega avaldaks neile diskrimineerivat mõju, vähendades seega kodanikuühiskonna tegutsemisruumi. Seda tehes peaksid nad täielikult järgima kohaldatavat ELi ja asjakohast rahvusvahelist lepinguõigust.

FRA 2. arvamus

EL ja liikmesriigid peaksid tagama, et lobitöö eeskirjad ja läbipaistvust käsitlevad õigusaktid ning nende kohaldamine oleks kooskõlas kohaldatava ELi ja rahvusvahelise õigusega ega piiraks või takistaks ebaproportsionaalselt inimõiguste kaitset, sealhulgas valimiste ajal, näiteks Euroopa Parlamendi valimiste ajal.

Finantseerimine ja rahalised vahendid

Juurdepäas vahenditele on ühinemisvabaduse õiguse lahutamatu osa, nagu on määratletud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 22 ja muudes inimõigusi käsitlevates õigusaktides, sealhulgas Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (artikkel 12).

ÜRO deklaratsiooni (üksikisikute, rühmituste ja ühiskondlike asutuste õiguse ja vastutuse kohta edendada ja kaitsta üldtunnustatud inimõigusi ja põhivabadusi (inimõiguste kaitsjaid käsitlev ÜRO deklaratsioon)) artiklis 13 on sätestatud õigus „nõuda, võtta vastu ja kasutada vahendeid“ inimõiguste edendamiseks ja kaitsmiseks. Mõiste „vahendid“ hõlmab üldiselt rahalist abi, materiaalseid vahendeid, juurdepääsu rahvusvahelistele fondidele, solidaarsust, võimet reisida ja suhelda ilma põhjendamatu sekkumiseta ning õigust riigi kaitsele.

Näib valitsevat laialdane üksmeel küsimuses, et vahenditega seotud õigusraamistikel ja poliitika-meetmetel on märkimisväärne mõju ühinemisvabadusele ja kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkusele tõhusalt toimida. Sellegipoolest seisavad kodanikuühiskonna organisatsioonid silmitsi mitme õigusliku ja praktilise takistusega rahastamise juurdepääsul, hoolimata paljutöötavatest tava-dest nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil.

Enamikus liikmesriikides puuduvad täielikud andmed ELi piires töötavate kodanikuühiskonna organisatsioonide avaliku ja erasektori rahaliste vahendite summa kohta. See on osaliselt tingitud sellest, et rahastamine tuleb eri allikatest, sealhulgas keskvalit- suse eri ministereid, eelarveridadest, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tasandil, ELi vahen- ditest ning EMP ja Norra toetustest, samuti eraan- netustest. Isegi olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik kindlaks määrata avalike vahendite summasid, mis on eraldatud konkreetsetel põhiõi- guste edendamiseks ja kaitseks asjaomases ELi liik- mesriigis. Puuduvad ka põhjalikud andmed eraan- netuste kohta.

Kuigi majanduskriis on mõjutanud avaliku sektori eelarvet üldiselt, võiksid liikmesriigid ja EL majan- duskasvu hoogustades ELis läbi vaadata oma lähe- nemisviisid avaliku sektori vahendite eraldamiseks kodanikuühiskonna organisatsioonidele, et tugev- dada põhiõiguste edendamist ja kaitset.

ELi kodanikuühiskonna organisatsioonid, Euroopa Parlament ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaal- komitee (EMSK) on hiljuti kutsunud üles looma Euroopa demokraatia rahastut. Eelkõige on EMSK **kutsunud komisjoni üles** „tege- ma ettepaneku luua ELis Euroopa demokraatia, väärtuste ja inimõiguste rahastu, millele eraldataks märkimisväärne eelarve ning mis oleks avatud otse kodanikuühiskonna orga- nisatsioonidele kogu ELis ja mida hallataks sõltu- matult sarnaselt Euroopa demokraatia rahastuga“, mis on ette nähtud väljaspool ELi tegutsevatele kodanikuühiskonnale.

Sellega seoses tervitab FRA Euroopa Komisjoni ette- panekut – mille komisjon tegi ELi finantsmääruse kavandatud läbivaatamise käigus – võtta abikõlb- like kuludena arvesse vabatahtlike tunde ja hõlbus- tada mitterahaliste toetuste lisamisest kaasrahasta- mise hulka.

FRA uuringutest ilmnes, et rahastamisele juurde- pääsul on mitu probleemi:

- olemasolevate rahaliste vahendite kogusumma koos väheneva eelarvega mõnes (kuid mitte kõigis) ELi liikmesriikides;

- mõne kodanikuühiskonna organisatsiooni või teatud tegevuste rahastamise vähendamine, kusjuures fookus nihkub huvide kaitsmiselt, koh- tuvaidluste lahendamisel ja teadlikkuse suu- rendamiselt tervishoiu- või sotsiaalteenuste osutamisele;
- takistused rahastamise saamisel, sealhulgas koormavad, keerulised ja mitte alati läbipaistvad menetlused vahenditele juurdepääsu saamiseks;
- koormavad aruandlusmenetlused, mis võivad olla ebaproportsionaalsed saadud rahastusega;
- rahastus tuleb sageli (lühiajalise) projektirahas- tuse vormis; pikaajalisem rahastamine ja taristu rahastamine ei ole sageli kättesaadavad;
- sageli tekitavad probleeme kaasrahastamine ja ka viivitused toetuste maksmisel, mis põhjustab muu hulgas rahavoogudega seotud probleeme;
- teatud Euroopa Komisjoni toetused seavad geo- graafilisi piiranguid, mis takistavad kodaniku- ühiskonna organisatsioonidel osalemast Genfis toimuvatel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kohtumistel, mis takistab tõhusat inimõiguste kaitset ÜRO tasandil, näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemist peamistes inimõi- guste lepinguprotsessides, kui vaatluse all on EL ja ELi liikmesriigid;
- ebasoodne maksukord mõnes liikmesriigis, seda nii kodanikuühiskonna organisatsioonidele (heategevuslik / avalikes huvides / avaliku tee- nuse staatus) kui ka füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes annetavad kodanikuühiskonna organisatsioonidele;
- kodanikuühiskonna organisatsioonide vastu suu- natud negatiivsed meedia- ja laimukampaaniad, mis saavad välisrahastust, sealhulgas teatud juh- tudel nõue tutvustada end kõigis materjalides välisrahastusega organisatsioonidena;
- puuetega inimesi esindavate ELi tasandil orga- nisatsioonide ja liikmesriikide rahalised vahen- did on piiratud ning nad ei ole alati võimelised sõltumatult jälgima riiklikke meetmeid puue- tega inimeste õiguste valdkonnas.

FRA 3. arvamus

ELi institutsioone ja liikmesriike julgustatakse ta- gama, et rahastamine oleks kättesaadav koda- nikuühiskonna organisatsioonidele, kes tegele- vad ELi alusväärtuste – põhiõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete – kaitse ja edendami- sega, sealhulgas väikestele rohujuuretasandi

organisatsioonidele. Selline rahastamine peaks vajadusel hõlmama kodanikuühiskonna organisatsioonide erinevaid tegevusi, nagu teenuste osutamine, järelevalve, huvide kaitsmine, kohtuvaidlused, kampaaniad, inimõigused ning kodanikuõpetus ja teadlikkuse suurendamine.

Kapitali vaba liikumise raames peaks kodanikuühiskonna organisatsioonidel olema õigus küsida, vastu võtta ja kasutada rahastamist mitte ainult oma riigi avalik-õiguslikelt asutustelt, vaid ka institutsionaalsetelt või üksikrahastajatelt, avaliku sektori asutustelt ja sihtasutustelt teistes riikides või rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, organitelt või asutustelt.

FRA 4. arvamus

Liikmesriigid ja ELi institutsioonid peaksid tagama, et puuetega inimesi esindavatele organisatsioonidele võimaldataks rahalisi vahendeid, sealhulgas isiklikku abi, mõistlikke kohandusi ja tuge, et nad saaksid täita oma rolli puuetega inimeste õiguste konventsiooni raames.

FRA 5. arvamus

Euroopa Komisjon peaks veelgi parandama olemasolevate rahastamiskavade teabe kättesaadavust, tagades lihtsad ühtsed rahastamise ülevaated kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes töötavad põhiõiguste valdkonnas, edendades oma rahastamisvõimaluste ühtse kontaktpunkti portaali ning laiendades oma andmebaasi eri valdkondades rahastatavate projektide kohta, et tõsta esile eriti edukaid ja mõjukaid projekte.

Euroopa Komisjon peaks kaaluma liikmesriikide suuniste vastuvõtmist, milles selgitatakse nelja põhivabaduse kohaldatavust ELi ühisturu raames kodanikuühiskonna organisatsioonidele, sealhulgas sihtasutustele ja heategevusorganisatsioonidele.

FRA 6. arvamus

Euroopa Komisjon ja liikmesriigid peaksid kaaluma mitmeaastase põhirahastamise eelistamist lühiajalisele projektipõhisele rahastamisele, mis võimaldaks kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevuse jätkusuutlikumat alust ja pikaajalist planeerimist. Tõhusama kohaldamise

huvides võiks sagedamini kasutada kaheetaapilist menetlust, kus esialgsed taotlused on lühikesed ning üksnes eelvaliku läbinud projektid peavad esitama täieliku kandideerimistaotluse.

Kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja teistele ühendustele kehtivad auditi- ja aruandlusnõuded peaksid olema proportsionaalsed eraldatud riikliku rahastamisega ning kasusaava organisatsiooni suuruse ja struktuuriga. Kaasrahastamise nõuded peaksid olema proportsionaalsed ning võtma paremini arvesse projektide ulatust ja kandideerivate organisatsioonide liiki.

Osalemisõigus

Euroopa Liidu lepingu artiklis 11 on sätestatud, et ELi institutsioonid „annavad kodanikele ja esindusühendustele sobival viisil võimaluse teha teatavaks ja vahetada avalikult oma seisukohti liidu tegevuse kõigis valdkondades” ning „peavad esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi”. Õigust osaleda avalikes asjades tunnustatakse ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 25 ning hiljuti kinnitati seda Euroopa Nõukogu suunistes kodanikuühiskonna osalemise kohta poliitiliste otsuste tegemisel, mille võttis 2017. aasta septembris vastu Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Üks selle aspekte on kodanikuosalus, mida suunistes määratletakse kui „üksikisikute, valitsusväliste organisatsioonide ja üldiselt kodanikuühiskonna kaasamist ametiasutuste otsustusprotsessidesse”.

Puuetega inimeste õiguste konventsiooniga kohustatakse riike tihedalt konsulteerima puuetega inimeste ja neid esindavate organisatsioonidega ning kaasama neid kõigisse otsustesse, mis on nende jaoks asjakohased. Euroopa Liit ja 27 liikmesriiki 28st on konventsiooni ratifitseerinud. Praktikas on sageli puudu meetmetest, millega tagatakse täielik juurdepääs veebilehtedele ning pakutakse teavet piisavalt kättesaadaval kujul. Sellest tulenev teabepuudus võib takistada puuetega inimeste ja neid esindavate organisatsioonide täielikku kaasamist.

UNECE keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooniga, mis seob keskkonnaalased õigused inimõigustega, antakse üldsusele õigused ja kehtestatakse osalistele ja ametiasutustele kohustused seoses juurdepääsuga teabele, üldsuse osalemisega ja õiguskaitse kättesaadavusega. EL on olnud konventsiooni osaline alates 2005. aastast.

Sidusrühmade, sealhulgas kodanikuühiskonna esindajate kaasamine õigusloome- ja poliitikaettepanekutesse on üks demokraatliku ja tõenduspõhise poliitika kujundamise vahendeid. See suurendab demokraatlikku legitiimsust ja kodanikuühiskonna organisatsioonide asjatundlikkust ning aitab kontrollida protsesse või õiguslikke/poliitilisi ettepanekuid ning suurendada huvirühmade osalust. Kuigi riiklikud konsulteerimis- ja osalemismenetlused kuuluvad riikide ametiasutuste pädevusse, võib kodanikuühiskonna olulise rolli vähendamine otsustusprotsessis suurendada riski, et ELi õigust ülevõtavad või rakendavad riiklikud meetmed rikuvad ELi põhiõiguste hartat.

Näib valitsevat laialdane üksmeel küsimuses, et kodanikuühiskonna organisatsioonide tuleb kaasata poliitika kujundamisse, kohalikust tasandist kuni ELi tasandini. Selle kontseptsiooni praktilisel rakendamisel ei kasutata sageli täiel määral ära kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamise erinevaid võimalikke tasandeid ega meetodeid. Lisaks puuduvad sageli selged kriteeriumid, millele õiguspärane osaleja peab vastama.

Kõigis ELi liikmesriikides ja ELi institutsioonide tasandil on otsuste tegemise protsess teatud määral juurdepääsetav. Kuigi on mitu paljulubavat tava, eelkõige kohalikul tasandil, on otsuste tegemise protsessi juurdepääsetavus (ja sellele avalduv tegelik mõju) üldiselt ebajärjekindel ja mitte eriti läbipaistev.

Liikmesriigid on kehtestanud konsulteerimismenetlused, kuid need ei ole alati nii mõtestatud ega tõhusad, kui need võiksid olla. Eelkõige näitavad kodanikuühiskonna organisatsioonide, avalike teenistujate ja ekspertidega tehtud intervjuud, et isegi kui poliitiline tahe vähemalt konsulteerida on olemas, siis tundub, et haldusasutustel ei ole piisavalt teadmisi ega oskusi erinevate kättesaadavate meetodite valdkonnas, et sidusrühmi paremini ja tulemuslikumalt õigusloomesse ja poliitikakujundamisse kaasata. Nii kodanikuühiskonna organisatsioonid kui ka avalikud teenistujad on teatanud, et haldusasutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel puudub sageli usaldus.

Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja eksperdid on toonud esile mitu takistust, mis pärsivad täielikku ja tõhusat osalemist ja juurdepääsu otsuste tegemisele:

- piiratud juurdepääs poliitika- või õiguslike algatuste teabele;
- osalemisõiguse rakendamise miinimumnõuete või selgete eeskirjade puudumine või vastavate teadmiste puudumine ja sellest tulenev ebaühtlane rakendamine;

- poliitilise tahte või arusaamise puudumine, et konsulteerimine ei ole lihtsalt vormitäide, vaid see – kui seda teha õigesti – aitab kaasa paremale poliitikakujundamisele;
- haldusasutuste vähesed oskused ja teadmised erinevate kättesaadavate meetodite kohta, et kaasata sidusrühmad õigusloomesse ja poliitikakujundamisesse tähenduslikul ja tõhusal viisil;
- puuetega inimeste konkreetsed probleemid ja takistused, sealhulgas vajalike meetmete puudumine veebi kättesaadavuse standardite täieliku kohaldamise tagamiseks ja vajadus pakkuda ametlikku teavet erinevates ligipääsetavates vormingutes, kui asjakohane;
- osalus- ja konsulteerimisprotsesside pingelised tähtajad (sh haldusasutuste endi jaoks), samuti napid eelarved ja inimressursid avalike teenuste valdkonnas;
- selguse puudumine küsimuses, kellega konsulteeritakse enne otsuste tegemist, kusjuures kodanikuühiskonna organisatsioonide sõnul ei toimu sageli süstemaatilist konsulteerimist kõigi peamiste osalejatega;
- asjaomaste vahendite kärpimine võib kaudselt mõjutada kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkust otsuste tegemisel mõtestatult osaleda;
- haldusasutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahelise usalduse puudumine.

FRA 7. arvamus

ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 4 lõike 3 kohaselt täitma oma kohustusi pidada puuetega inimestega tihedaid konsultatsioone ning kaasata puuetega inimesi ja nende esindusorganisatsioone neid puudutavate otsuste tegemisse. Puuetega inimeste osalemist avalikus ja poliitilises elus tuleks julgustada kooskõlas puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 29 punktiga b. Üldisemalt peaksid ELi institutsioonid ja liikmesriigid pidama inimõiguste valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonidega avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi, et tagada ELi õigusaktide ja ELi poliitika ning neid rakendavate riiklike õigusaktide ja poliitika kooskõla ELi põhiõiguste hartaga.

Kui asjaomased eeskirjad kodanikuühiskonna organisatsioonide aktiivse osalemise toetuseks inimõiguste valdkonnas on juba kehtestatud, peaksid ametiasutused tagama, et neid

rakendataks ka praktikas. See hõlmab piisavate inimressursside ja rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemist, et võimaldada nõuetekohast osalemist, ning avalike teenistujate koolitamist selliste organisatsioonidega koostöö tegemiseks ja piisava aja eraldamist. Avaliku sektori asutuste poolt osalemise rakendamiseks kasutatavad vahendid ja meetodid võiksid olla mitmekesised ja paremad. Täielikult tuleks ära kasutada hiljuti vastuvõetud Euroopa Nõukogu suuniseid kodanikuühiskonna mõtestatud osalemise kohta poliitiliste otsuste tegemisel.

Kodanikuühiskonnale turvalise tegutsemisruumi tagamine

ELi kodanikuühiskonna organisatsioonid ja aktivistid seisavad silmitsi füüsiliste ja suuliste rünnakute ning valitsusväliste osalejate poolse tagakiusamise ja hirmutamisega. Need vahejuhtumid leiavad aset nii internetis kui ka väljaspool. Mõni riigiametnik harastab isegi verbaalseid rünnakuid ja tekitab negatiivseid narratiive, mis häbimärgistavad kodanikuühiskonna organisatsioone või seavad kahtluse alla nende töö ning kahjustavad nii kodanikuühiskonna organisatsioonide toetuspinda ühiskonnas kui ka aktivistide moraali ja motivatsiooni. Ametiisikute jaoks on äärmiselt oluline hoiduda rünnakutest, sealhulgas verbaalsetest rünnakutest, ning alusetutest katsetest diskrediteerida organisatsioone, mis edendavad inimõigusi ja mittediskrimineerimist. Avaliku sektori asutused ja kodanikuühiskonna organisatsioonid ei talleta ELi ega riiklikul tasandil nõuetekohaselt andmeid kodanikuühiskonna organisatsioonide vastu suunatud rünnakute ja neid ähvardavate ohtude kohta.

FRA 8. arvamus

Liikmesriigid peaksid hoiduma inimõiguste valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonide ja nende liikmete häbimärgistamisest. Lisaks peaksid nad aktiivselt hukka mõistma kõik kuriteod, sealhulgas vihakuriteod, mida pannakse toime kodanikuühiskonna organisatsioonide ja nende liikmete vastu, ning täielikult rakendama rahvusvahelisest õigusest ja kohaldatavast ELi õigusest tulenevaid positiivseid kohustusi kaitsta kodanikuühiskonna organisatsioone ja nende liikmeid. Tuleks koguda andmeid inimõiguste valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonide vastu suunatud vihakuritegude kohta ja need avaldada.

Ruum mõttevahetuse ja dialoogi jaoks

Mitu kodanikuühiskonna esindajat ja muud osalejat teavitasiid Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit usaldusväärsete ja võrreldavate andmete puudumisest kodanikuühiskonna organisatsioonide vastaste rünnakute kohta kogu ELis. Samuti märkisid nad, et puudub teave inimõigustega tegelevate kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamiskavade ja kulude, samuti kodanikuühiskonna organisatsioonide regulatiivse keskkonna ja poliitikakujundamises osalemise kanalite kohta. Paljud koostööpartnerid väljendasid vajadust vahetada paljutöotavaid tavaid kogu ELis. Konkreetsemalt leiti, et ELi tasandil tuleks teha järgmist:

- koguda andmeid inimõigustega tegelevate kodanikuühiskonna organisatsioonide vastu suunatud rünnakute kohta;
- jälgida kogu ELis kodanikuühiskonna jaoks olulisi arenguid, sealhulgas arenguid, mis mõjutavad rahaliste vahendite kättesaadavust;
- pakkuda nõustamist kodanikuühiskonnale suunatud ELi vahendite haldamisel;
- toetada kodanikuühiskonna organisatsioonidele suunatud ressursside arendamist;
- võimaldada „esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi“ ning tugevdada Euroopa Komisjoni suutlikkust korraldada „asjassepuutuvate isikutega laiapõhjalisi konsultatsioone“, nagu on nõutud Euroopa Liidu lepingu artiklis 11.

FRA 9. arvamus

EL peaks kaaluma asjakohase mõttevahetuse ja dialoogi pidamise ruumi loomist, et tõhusamalt toetada ELis põhiõigusi kaitsvaid ja edendavaid kodanikuühiskonna osalejaid. See aitaks pidada kodanikuühiskonna organisatsioonidel ka tõhusamat korrapärast dialoogi ELi institutsioonidega.



Euroopa Liidu kodanikuühiskonna organisatsioonidel on oluline roll põhiõiguste edendamisel, kuid nii õiguslike kui ka praktiliste piirangute tõttu on neil seda üha raskem teha. Probleemid esinevad kõigis ELi liikmesriikides, ehkki nende olemus ja ulatus on erinev. Selle valdkonna andmed ja teadusuuringud – ka võrdlevad teadusuuringud – on üldiselt puudulikud.

Seepärast käsitleb FRA aruanne ELi inimõiguste valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonide ees seisvate probleemide eri liike ja trende. Samuti toob see esile paljulubavad tavad, mis aitavad nende muret tekitavate suundumustega võidelda.

Lisateave

FRA täisaruanne – *Inimõiguste valdkonnas tegutsevate ELi kodanikuühiskonna organisatsioonide ees seisvad probleemid* – vt <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Muud asjakohased FRA väljaanded:

- FRA (2017), *Põhiõiguste aruanne 2017*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014), *Ebaseaduslike rändajate ja nendega tegelevate isikute kriminaliseerimine*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012), *Õiguste järgimine: Euroopa Liidu põhiõiguste olukord*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

FRA teeb tihedat koostööd inimõiguste valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonidega, eelkõige põhiõiguste platvormi kaudu. Selle koostöövõrgustiku lisateave on siin: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria
Tel +43 158030-0 – Faks +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2019
Kaanefoto: © stock.adobe.com
[vasakult paremale: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-307-7, doi:10.2811/73969
PDF: ISBN 978-92-9474-303-9, doi:10.2811/809961