

Az emberi jogokkal foglalkozó, az Európai Unióban működő civil társadalmi szervezetek előtt álló kihívások

Összefoglaló



Az Európai Unió Alapjogi Chartája rendelkezik a gyülekezés és az egyesülés szabadságáról (12. cikk), valamint a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságáról (11. cikk). Ezek a jogok különösen fontosnak bizonyulnak abból a szempontból, hogy miként vonatkoznak a civil társadalmi szervezetekre az EU-ban.

Az Európai Unió (EU) civil társadalmi szervezetei kulcsszerepet játszanak az alapvető jogok tiszteletben tartásának előmozdításában, és ezáltal hozzájárulnak a demokráciák működéséhez. Hangot adnak az embereknek a számukra fontos ügyekkel kapcsolatban, segítséget nyújtanak a jog gyakorlására jogosultaknak, nyomon követik a kormányok és parlamentek tevékenységét, tanácsot adnak a döntéshozóknak, illetve számon kérik a hatóságokat a tevékenységüket. A különböző történelmi fejlődésre tekintettel a civil szervezeti működésnek számos formája létezik szerte az EU-ban. A civil társadalmi szervezetek típusa és mérete ugyancsak figyelemreméltó változatosságot mutat, ami magában foglalja a jelentős erőforrásokkal rendelkező, nagy nemzetközi szervezeteket, valamint a kicsi, önkéntes alapú, alulról szerveződő szervezeteket.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) az ilyen szervezetek széles skálájával működik együtt és folytat rendszeres konzultációt. A szervezetek egyre többször számolnak be arról, hogy – jogi

és gyakorlati korlátozásokra tekintettel – az EU-n belül az emberi jogok védelme, tiszteletben tartásának elősegítése és érvényesítése nehezebbé válik számukra.

Jóllehet valamennyi uniós tagállamban vannak kihívások, azok konkrét jellege és mértéke tagállamonként eltérő. Az ilyen kihívások közé tartoznak a jogszabályok kedvezőtlen módosításai vagy a törvények elégtelen végrehajtása; a pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés és a fenntarthatóságuk biztosításának akadályai; nehézségek a döntéshozók elérésében, valamint az információknak a törvényhozásba és a döntéshozatalba történő becsatornázásában; illetve az emberi jogok védelmezői elleni támadások és zaklatások, amik magukban foglalják a civil társadalmi szervezetek legitimitációjától való megfosztását és megbélyegzését célzó negatív diskurzust.

Az Alapjogi Ügynökség (FRA) ezzel kapcsolatos teljeskörű jelentése számba veszi a civil társadalmi szervezetek előtt EU-szerte álló kihívások különböző típusait és tendenciáit, valamint kiemeli azokat az ígéretes gyakorlatokat, amelyek ezen aggodalmat keltő tendenciák ellen hathatnak. A jelen összefoglaló felvázolja a jelentés fő megállapításait, valamint a felmerült problémákkal kapcsolatban az FRA véleményét.

Fontosabb megállapítások és az FRA véleményei

Az FRA véleményei az ügynökség *Az emberi jogokkal foglalkozó, az Unióban működő civil társadalmi szervezetek előtt álló kihívásokról* szóló teljes körű jelentésében tett megállapításain alapulnak. A vélemények távolról sem tekinthetők kimerítőnek. Olyan területekre fókuszálnak, ahol az uniós tagállamok intézkedései könnyen az uniós jog hatálya alá kerülnek, és ahol jogi és politikai cselekvésre legsürgősebb szükség van. Az uniós hatáskört meghaladó cselekvéseket is magában foglaló további tagállami és nemzetközi szintű cselekvések segítenék a civil társadalmi szervezeteket az emberi jogok uniós védelmében, előmozdításában és érvényesítésében.

Támogató szabályozási környezet

Munkájuk ellátásához az alapvető jogok előmozdításában részt vevő civil társadalmi szervezeteknek sürgősen szükség van a szükséges korlátozások nélkül kell képesnek lenniük jogaik teljeskörű gyakorlására. Ehhez az szükséges, hogy az államok teljeskörűen végrehajtsák az emberi jogok előmozdításával kapcsolatos pozitív kötelezettségeiket, illetve hogy a civil társadalmi szervezetek számára támogató

környezetet hozzanak létre. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikkének (1) bekezdése a Chartában foglalt valamennyi jog tiszteletben tartására kötelezi az EU-t és a tagállamokat, valamint arra, hogy „saját hatáskörükben és a Szerződésben az EU-ra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását”. Ebben az összefüggésben különösen fontos az egyesülés és a gyülekezés szabadsága (a Charta 12. cikke), valamint a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága (a Charta 11. cikke). Azok alkalmazandók az uniós tagállamokra, amikor az uniós jog hatálya alá tartozó területen járnak el.

A tagállamoknak számos jogos érdeke fűződhet a civil társadalmi szervezetekre hatást gyakorló jogszabályok és közigazgatási rendelkezések elfogadásához, ideértve az adójog területét, vagy az átláthatósággal, a választással és a lobbival kapcsolatos törvényeket. Ugyanakkor – még ha nem is szándékolt a negatív befolyás – azok nem kívánatos hatást gyakorolhatnak a civil társadalmi szervezetekre, és ezáltal gátat szabhatnak működésüknek.

Megjegyzések a terminológiára vonatkozóan

Civil társadalmi szervezetek

Az FRA jelentésben a civil társadalmi szervezetek – az Ügynökséget létrehozó rendelet (168/2007/EK rendelet) értelmében – „az alapvető jogok területén működő nem kormányzati szervezetek és [...] civil társadalmi intézmények”, valamint – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 14. ajánlása (2007) értelmében – „önkéntes önkormányzati szervek vagy szervezetek, amelyeket alapvetően az alapítói és tagjaik nem nyereségszerzési céljainak elérésére hoztak létre”.

A jelentés azokra a civil társadalmi szervezetekre terjed ki, amelyek – az ENSZ Emberi Jogi Jogvédőkről szóló nyilatkozatának megfelelően – nemzeti és/vagy nemzetközi szinten „segítik elő az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmét és megvalósulását”.

További információhoz lásd a Tanács 168/2007/EK rendeletét (2007. február 15.) az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének

létrehozásáról (Alapító rendelet), HL 2007. L 53., 10. cikk; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2008) ajánlását *CM/Rec(2007)14, I. (1) paragrafus*, Az Európai Közösségek Bizottsága (2000), *A Bizottság és nem kormányzati szervezetek: egy erősebb partnerség felé*, Bizottsági Vitaindító, COM(2000) 11 végleges, 1.2. pont; és az Egyesült Nemzetek (ENSZ) Közgyűlése, *Emberi Jogi Jogvédők Nyilatkozata*, A/RES/53/144, 1999. március 8., 1. cikk.

Civil társadalmi tér

A civil társadalmi tér az a „terület, amelyben a civil társadalmi szereplők működnek a társadalmon belül; a civil társadalom működési környezete és kerete; valamint a civil társadalmi szereplők, az állam, a magánszektor és a nagyközönség között fennálló viszony.”

További információhoz lásd az ENSZ Emberi Jogok Főbiztos Hivatalát (OHCHR), *Gyakorlati útmutató a civil társadalomhoz: Társadalmi szervezetek működési tere és az ENSZ emberi jogi rendszere*.

Az egyes törvényhozói és közigazgatási aktusok hatásait nehéz elszigetelten értékelni. A jogi-politikai rendszer kölcsönhatásaira tekintettel az „egész” gyakran túlmutat a részeinek összességén: noha egy meghatározott terület egyedi jogalkotói intézkedései nem sértik szükségszerűen az alapvető jogokat, a különböző területeken foganatosított intézkedések sorozata összességében már olyan szintűvé növelheti a civil társadalmi szereplőkre háruló szabályozási terheket, hogy az aláássa működési képességüket. Mindez annyiban releváns, amennyiben a tagállamok az uniós jogot ültetik át és hajtják végre, például a határellenőrzés, a terrorrelhárítás vagy a pénzmosás elleni küzdelem területén.

A civil társadalmi szervezetek a szabályozási környezettel kapcsolatban az alábbi kihívásokat azonosították:

- A civil társadalmi szervezetek elismerése vagy nyilvántartásba vétele problematikus lehet. Példaként hozható az a tagállam, amely nem ismeri el a nyilvántartásba nem vett civil társadalmi szervezeteket, vagy amely a civil társadalmi szervezetek kettős nyilvántartásba vételét követeli meg. Egy másik tagállamban a nyilvántartásba vételi iratokat egy új törvény hatálya alá lépését követően módosítani kell, ami idő- és erőforrásigényes eljárás.
- A politikai kampányokban részt vevő szervezetek (akár általánosságban, akár választási időszakokban) harmadik személyként kampányolóként történő nyilvántartásba vételét előíró átláthatósági törvények és lobbitorvények jogszabályi célokat szolgálhatnak. Amennyiben azonban azokat aránytalan módon szövegezik vagy alkalmazzák, kockázatot jelenthetnek a civil társadalmi szervezetek azon képességére nézve, hogy a közvéleményt az általános érdeklődésre igényt tartó ügyekről tájékoztassák vagy számukra tanácsadást nyújtsanak.
- A tagállamok néha anélkül írják elő belépési korlátozásokat a valamely tagállamban emberi jogi tevékenységet folytatni kívánó nem uniós állampolgárokra nézve, hogy megfelelő magyarázatot nyújtsanak ennek az okairól. Egy tagállam ugyancsak – később törölt – tilalmat írt elő egy másik tagállam olyan állampolgárára, aki emberi jogi tevékenységet kívánt folytatni.
- A nemzeti szabályok néha túlmutatnak a békés gyülekezés szabadságának nemzetközi aktusok alapján jogszabályosan előírható korlátozásain. A terrorizmus elleni küzdelem érdekében tett intézkedések különösen negatív hatást gyakoroltak a békés gyülekezés szabadságára.
- Az államok jogi úton vagy a gyakorlatban néha általános tilalmakat is előírnak a bizonyos helyen és időben tartandó gyűlésekre például azzal, hogy bizonyos helyszíneket kizárják a gyülekezéshez való jog hatálya alól, ami korlátozza a gyűlés (potenciális) résztvevőinek véleménynyilvánítási szabadságát.
- Az államok nem mindig kezelik egyformán a gyülekezés engedélyezését kérő jogalanyokat, illetve a gyülekezés bizonyos típusait – például a rendszeres gyűléseket a többihez képest előnyben részesítik. Emellett nem mindig tartják fenn megfelelően a gyűléseken – például azáltal, hogy elégtelen rendőri erőforrást biztosítanak a résztvevők védelmére.
- Számos uniós tagállamban hatályban maradtak az állami tisztviselőkkel, magával az állammal, valamint a (külföldi) állami vezetőkkel szembeni becsületsértést vagy egyéb sértést tiltó büntetőjogi rendelkezések. Bár az ilyen rendelkezések a jó hírnévhez való jog védelmének jogszabályi érdekét szolgálhatják, azok nem korlátozhatják aránytalanul a véleménynyilvánítás szabadságát. Az ilyen korlátozások – amennyiben a kiszabható szankciók túlzóak vagy a törvényeket túlzottan szigorúan alkalmazzák – visszatartó hatást gyakorolhatnak a véleménynyilvánítás szabadságára. Mindez különösen igaz az emberi jogi problémákkal foglalkozó civil társadalmi szereplőkre, akiknek gyakran kell az államot vagy az állami tisztviselőket kritikával illetniük, és akik kevésbé érezhetik magukat erre jogosultnak, ha tudják, hogy a kiállításukért esetleg büntetőjogi szankciókkal kell szembenézniük.

Az FRA 1. véleménye

A tagállamoknak és az EU-nak fokozott figyelmet kell tanúsítaniuk a jogszabályok megalkotása és végrehajtása során azokon a területeken, amelyek potenciálisan (közvetlenül vagy közvetve) hatást gyakorolnak a civil társadalom életére – ideértve a véleménynyilvánítás, a gyülekezés és az egyesülés szabadságát – annak érdekében, hogy a jogszabályaik ne állítsanak aránytalan követelményeket a civil társadalmi szervezetekkel szemben, és hogy ne gyakoroljanak rájuk hátrányosan megkülönböztető hatást, ami a civil társadalmi tér csökkenését eredményezheti. Ennek során teljeskörűen tiszteletben kell tartaniuk az alkalmazandó uniós és releváns nemzetközi szerződési jogot.

Az FRA 2. véleménye

Az EU-nak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a lobbiszabályzatok és átláthatósági törvények, valamint azok alkalmazása megfeleljen a vonatkozó uniós és nemzetközi jognak, illetve azok ne korlátozzák aránytalanul vagy akadályozzák az emberi jogok előmozdítását, ideértve a választási időszakokat is, például az európai parlamenti választásokat.

Pénzügy és finanszírozás

Az erőforrásokhoz való hozzáférés integráns részét képezi az egyesülési szabadsághoz való jognak, amit a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségmágyának 22. cikke és más nemzetközi aktusok – ideértve az Európai Unió Alapjogi Chartája (12. cikk) – is meghatároz.

Az egyéneknek, csoportoknak és társadalmi szervezeteknek az egyetemesen elismert emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítására és védelmére (ENSZ Emberi Jogi Jogvédők Nyilatkozata) vonatkozó jogairól és felelősségéről szóló ENSZ nyilatkozat 13. cikke rendelkezik az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében az „erőforrások kérelmezésének, az azokból való részesülésnek és azok felhasználásának” jogáról. Az „erőforrás” fogalma olyan tágan került meghatározásra, hogy magában foglalja a pénzügyi segítséget, anyagi erőforrásokat, a nemzetközi alapokhoz való hozzáférést, az egyetemleges jogosultságot, a jogtalan közbeavatkozás nélküli utazás és kommunikáció lehetőségét, valamint az állam védelmében való részesülés jogát.

Széles körű egyetértés mutatkozik abban, hogy az erőforrásokra vonatkozó jogi keretrendszer és szakpolitikák jelentős hatást gyakorolnak az egyesülés szabadságára és arra, hogy a civil társadalmi szervezetek hatékonyan tudják végezni a munkájukat. A civil társadalmi szervezetek ugyanakkor az ígéretes uniós és tagállami gyakorlatok ellenére számos jogi és gyakorlati akadállyal szembesülnek a pénzalapokhoz való hozzáférés során.

Az EU-ban működő emberi jogi civil társadalmi szervezetek köz- és magánforrásainak összegéről a legtöbb tagállamban nem áll rendelkezésre átfogó adat. Ez részben annak köszönhető, hogy a finanszírozás különböző forrásokból származik, ideértve a különböző központi kormányzati minisztériumokat, a költségvetési előirányzatokat, a helyi és regionális önkormányzat szintjét, az EU-s és EGT alapokat, a Norvég Alapot, valamint a magánadományokat. Még a rendelkezésre álló adatokból sem lehet azonosítani egy

adott uniós tagállamban kifejezetten az alapvető jogok előmozdítására és védelmére elkülönített állami források összegét. A magánadományokra vonatkozóan ugyancsak nem áll rendelkezésre átfogó adat.

Noha a gazdasági válság általánosságban kihatással volt az állami költségvetésekre, az EU-ban felgyorsuló gazdasági növekedéssel a tagállamok és az EU annak érdekében kívánják felülvizsgálni a civil társadalmi szervezeteknek nyújtott közfinanszírozási megközelítéseiket, hogy megerősítsék az alapvető jogok előmozdítását és védelmét.

Az uniós civil társadalmi szervezetek az Európai Parlamenttel és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal (EGSZB) együtt a közelmúltban a Demokráciáért Európai Alapítvány létrehozását javasolták. Az EGSZB, nevezetesen a **Bizottság felhívása**, „javasolja egy, az EU-n belüli demokráciát, emberi jogokat és értékeket támogató, jelentős költségvetéssel bíró európai alap létrehozását. Ez az alap Európa-szerte közvetlenül nyitott lenne a civil társadalmi szervezetek felé és független irányítás alatt állna, a Demokráciáért Európai Alapítványhoz hasonlóan”, amely az Uniót kívül működő civil társadalmi szervezetek érdekében jön létre.

Ezzel összefüggésben az FRA örömmel fogadja az Európai Bizottság javaslatát – amelyet az uniós pénzügyi rendelet javasolt felülvizsgálatában tett – nevezetesen, hogy elszámolható költségként vegyék figyelembe az önkéntesek óráit, illetve egyszerűsítsék a közös finanszírozásként működő természetbeli hozzájárulások elfogadását.

Az FRA kutatása számos kihívást tárt fel a finanszírozáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban: Ezek közé tartoznak a következők:

- az elérhető finanszírozás teljes összege, néhány – noha nem az összes – uniós tagállamban csökkenő költségvetéssel;
- forráscsökkentés néhány civil társadalmi szervezetre vagy bizonyos tevékenységekre vonatkozóan, ami az érdekvédelemi, perképviselési és tudatosság-növelési tevékenységtől az egészségügyi és szociális szolgáltatások nyújtása felé történő elmozdulást eredményezi;
- a forrásszerzés akadályai, ami magában foglalja a hozzáférésre vonatkozó terhes, komplex és nem mindig átlátható eljárásokat;
- nehézkes beszámolási eljárások, amelyek aránytalanok lehetnek a forrás megkapott összegéhez képest;

- a forrás gyakran (rövidtávú) projektfinanszírozás formájában érhető el; hosszabb távú és infrastrukturális finanszírozás gyakran nem elérhető;
- a társfinanszírozás gyakran kihívást jelent csakúgy, mint a támogatások kifizetésével kapcsolatos késedelmek, ami többek között pénzforgalmi problémákhoz vezet;
- néhány európai bizottsági támogatás olyan földrajzi korlátozásokat támaszt, amelyek gátolják a civil társadalmi szervezeteket az ENSZ genfi találkozóin való részvételben, ami pedig ellehetleníti a hatékony ENSZ-szintű emberi jogi érdeképviseletet, például a civil társadalmi szervezetek kulcsfontosságú emberi jogi szerződéseken alapuló eljárásokban való részvételét azokban az esetekben, amikor az EU és az uniós tagállamok kerülnek felülvizsgálat alá;
- néhány tagállam kedvezőtlen adórendszerei, amelyek magukra a (karitatív/közérdekű/közhasznú státuszú) civil társadalmi szervezetre, valamint a nekik adományozó természetes és jogi személyekre nézve is kedvezőtlenek;
- a külföldi finanszírozásban részesülő civil társadalmi szervezetekkel szembeni negatív média- és lejárató kampányok, ami bizonyos esetekben magában foglalja annak az előírását, hogy az ilyen szervezetek valamennyi anyagukon külföldi finanszírozású szervezetként tüntessék fel magukat;
- a fogyatékkal élő személyeket uniós és tagállami szinten képviselő szervezetek korlátozott pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, és nem mindig képesek arra, hogy a fogyatékkal élő személyek jogaival kapcsolatos állami tevékenységeket függetlenül nyomon tudják követni.

Az FRA 3. véleménye

Az uniós intézményeket és a tagállamokat annak a biztosítására ösztönözzük, hogy az alapvető jogokkal, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos EU-s alapértékek védelme és előmozdítása terén működő civil társadalmi szervezetek számára elérhetővé tegyék a forrásokat, ideértve az alulról szerveződő helyi szervezeteket is. Az ilyen forrásnak adott esetben a civil társadalmi szervezet számos különböző tevékenységét kell fedeznie, például szolgáltatások nyújtását, ellenőrzési tevékenységeket, érdekvédelmet, perképviseletet, kampányokat, emberi jogi és állampolgári ismeretek oktatását és fegyelemfelhívást.

A tőke szabad mozgása keretében a civil társadalmi szervezeteknek lehetővé kell tenni, hogy ne csak saját államuk közintézményeitől kérhessenek, kaphassanak és vehessenek igénybe forrásokat, hanem más államok intézményi vagy egyéni adományozóitól, hatóságaitól és alapítványaitól is, vagy nemzetközi szervezetektől, testületektől vagy ügynökségektől.

Az FRA 4. véleménye

A tagállamoknak és az uniós intézményeknek biztosítaniuk kell, hogy a fogyatékkal élő személyeket képviselő szervezetek megfelelő forrásokkal rendelkezzenek – ideértve a személyes segítségnyújtáshoz, észszerű változtatásokhoz és támogatáshoz szükséges forrásokat – annak érdekében, hogy képesek legyenek elegend tenni a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezményben (FSZJE) meghatározott szerepüknek.

Az FRA 5. véleménye

Az Európai Bizottságnak továbbra is elő kell mozdítania a létező finanszírozási formákkal kapcsolatos információk hozzáférhetőségét az alapjogok területén működő civil társadalmi szervezetek számára elérhető finanszírozások egyszerű egyablakos áttekintésének biztosításával; az erre létrehozott a finanszírozási lehetőségekre vonatkozó egyablakos portál előmozdításával; valamint a különböző területeken finanszírozott projektek adatbázisa kiterjesztésével annak érdekében, hogy kiemeljék a különösen sikeres és hatásos projekteket.

Az Európai Bizottságnak érdemes lenne fontolórra vennie egy olyan tagállamoknak szóló iránymutatás elfogadását, amely tisztázza az uniós közös piaci rendszert megalapozó négy „alapvető szabadság” civil társadalmi szervezetekre – ideértve az alapítványokat és emberbaráti szervezeteket is – vonatkozó alkalmazhatóságát.

Az FRA 6. véleménye

Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak fontolórra kell venniük, hogy a rövidtávú projektalapú finanszírozás helyett a többéves és alapvető finanszírozást részesítsék előnyben, ami a civil társadalmi szervezetek munkájának és a hosszútávú tervezésnek fenntarthatóbb alapját teremthetné meg. A hatékonyabb pályázati

eljárások érdekében gyakrabban kell alkalmazni a kétlépcsős eljárásokat, amelyeknél az első körös jelentkezés rövid, és csak az első kör előválogatott projektjeinek írják elő, hogy nyújtsák be a teljes pályázati dokumentációt.

A civil társadalmi szervezeteket és más egyesületeket terhelő könnyvizsgálati és beszámolási előírásoknak arányban kell állniuk az elérhetővé vált közfinanszírozással, valamint a fogadó szervezet méretével és struktúrájával. A társfinanszírozás körében a követelményeknek arányosnak kell lenniük és fokozottabb figyelemmel kell lenniük a projektek hatókörére és a pályázó szervezet típusára.

A részvételhez való jog

Az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikke rendelkezik arról, hogy az uniós intézmények „megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák”, valamint „az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn”. A közügyekben való részvétel jogát ugyancsak elismerték a A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány²⁵ cikkében, és az a közelmúltban az Európa Tanácsnak a politikai döntéshozatalban való társadalmi részvételről szóló, 2017 szeptemberében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott iránymutatásaiban is megerősítésre került. Ennek egyik eleme a polgári részvétel, amelyet az iránymutatás akként definiál, mint „magánszemélyek, nem kormányzati szervezetek és civil szervezetek részvétele az állami hatóságok döntéshozatali eljárásainak egészében”.

Az FSZJE arra kötelezi a tagállamokat, hogy szoros egyeztetést folytassanak a fogyatékossgal élő személyekkel és az őket képviselői szervezetekkel, illetve vonják be azokat valamennyi számukra releváns döntésbe. Ezt az egyezményt az EU, és a 28 tagállamból 27 ratifikálta. A gyakorlatban gyakran hiányoznak azok az intézkedések, amelyekkel biztosítható lenne a honlapokhoz való teljeskörű hozzáférés és a megfelelően elérhető formában történő információnyújtás. Az ebből eredő információhiány akadályát képezheti a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek teljes körű részvételének.

Az ENSZ-EBG-nek a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférése, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhus-i egyezménye – amely kapcsolatot teremt az emberi

jogok és a környezeti jogok között – biztosítja a nyilvánosság számára a jogokat, valamint kötelezettségeket ír elő a felek és az állami hatóságok számára az információhoz való hozzáféréssel, a nyilvánosság részvételével és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával kapcsolatban. Az EU 2005 óta tagja az egyezménynek.

A demokratikus, megalapozott döntéshozatal egyik eszköze az, ha keressük a civil társadalmat is magában foglaló érdekelt felek jogszabályokhoz való hozzájárulását és szakpolitikai javaslatait. Mindez demokratikus legitimitációt és a civil társadalmi szervezetek szakértelmét, továbbá „megvalósíthatósági ellenőrzést” biztosít valamely eljárás vagy jogi/szakpolitikai javaslat számára, továbbá segíti a különböző szereplők körében a felelősségérzet növekedését. Bár a nemzeti konzultációs és részvételi eljárások a nemzeti hatóságok feladatkörébe tartoznak, a civil szervezetek döntéshozatali eljárásban betöltött fontos szerepének csökkenése növelheti annak kockázatát, hogy a tagállamoknak az uniós jog átültetése vagy végrehajtása céljából foganatosított intézkedései sértik az EU Alapjogi Chartáját.

Széleskörű egyetértés látszik kialakulni a tekintetben, hogy a döntéshozatalba be kell vonni a civil társadalmi szervezeteket, a helyitől az uniós szintig. E koncepció gyakorlati megvalósítása során azonban gyakran nem élnek teljeskörűen a civil társadalmi szervezetek lehetséges bevonásának különböző szintjeivel és a bevonáshoz rendelkezésre álló különböző módszerekkel. Emellett gyakran hiányzik az az egyértelmű kritérium, amelynek meg kell felelni a jogszerű szereplőként történő elismerés érdekében.

A döntéshozatali eljárásban való részvétel bizonyos formái valamennyi uniós tagállamban, valamint az uniós intézmények szintjén is léteznek. Noha számos ígéretes gyakorlat létezik különösen helyi szinten, a döntéshozatali eljárásokban való részvétel (az azokra gyakorolt valós hatás) általában következtelen és nem túl átlátható.

A tagállamok több fajta konzultációs eljárást hoztak létre, azonban ezek nem mindig olyan hasznosak és hatékonyak, mint amennyire lehetnének. Különösen a civil társadalmi szervezetekkel, köztisztviselőkkel és szakértőkkel folytatott interjúk mutatják, hogy még ha legalább a konzultációval kapcsolatban létezik is politikai akarat, az állami hatóságok úgy tűnik, nem rendelkeznek az érintettek jogalkotásba és szakpolitikák létrehozásába történő bevonásához elérhető hasznosabb és hatékonyabb módszerekkel kapcsolatos ismeretekkel és szaktudással. A civil társadalmi szervezetek és a köztisztviselők egyaránt arról számolnak be, hogy gyakran hiányzik a bizalom a közgazgatás és a civil társadalmi szervezetek között.

A civil társadalmi szervezetek és a szakértők számos olyan akadályt jelöltek meg, amelyek akadályozzák a teljes és hatékony részvételt, valamint a döntéshozatalhoz való hozzáférést. Ezek közé tartoznak a következők:

- a szakpolitikai és jogi kezdeményezésekre vonatkozó információhoz való korlátozott hozzáférés;
- a részvételi jog érvényesítésére vonatkozó minimumkövetelmények vagy egyértelmű szabályok hiánya, vagy ezek ismeretének hiánya, és ennek következményeként a nem egységes megvalósítás;
- azon politikai akarat vagy megértés hiánya, hogy a konzultáció nem egy „kipipálandó gyakorlat”, hanem amennyiben megfelelően zajlik, hozzájárul a jobb döntéshozatalhoz;
- az érdekelt felek jogalkotásba és szakpolitikai döntéshozatalba való érdemi és hatékony bevonásának különböző módszereire vonatkozó ismeretek vagy szaktudás hiánya a közintézmények részéről;
- különös kihívások és korlátok a fogyatékosággal élő személyek bevonását illetően, ideértve a webes hozzáférhetőségi követelmények teljes körű alkalmazását biztosító szükséges intézkedések hiányát, valamint adott esetben a hivatalos információ különböző elérhető formátumokban történő nyújtásának szükségességét;
- a részvételi/konzultációs eljárásokra (magára a közigazgatásra nézve is) meghatározott szoros határidők, valamint korlátozott költségvetés és emberi erőforrás a közintézmények területén;
- az egyértelműség hiánya azzal kapcsolatban, kivel került sor konzultációra a döntés meghozatalát megelőzően, a civil társadalmi szervezetek jelentései szerint gyakran nincsen szisztematikus konzultáció valamennyi kulcsfontosságú szereplővel;
- a vonatkozó források csökkentése, ami közvetett hatást gyakorolhat a civil társadalmi szervezetek azon képességére, hogy hasznosan vegyenek részt a döntéshozatalban;
- a közintézmények és a civil társadalmi szervezetek közötti bizalomhiány;

Az FRA 7. véleménye

Az uniós intézményeknek és a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a FSZJE 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt kötelezettségeiket, hogy szorosan egyeztetnek és aktívan bevonják a fogyatékosággal élő személyeket és azok

képviselési szervezeteit valamennyi őket érintő döntésbe. A fogyatékkal élő személyek közéletben és politikában való részvétele ugyan csak ösztönzendő a FSZJE 29. cikk b) pontjával összhangban. Még általánosabban, az uniós intézményeknek és a tagállamoknak nyitott, átlátható és rendszeres párbeszédet kell fenntartaniuk az emberi jogok területén működő civil társadalmi szervezetekkel annak biztosítása érdekében, hogy az uniós jogszabályok, uniós szakpolitikák és nemzeti jogszabályok, valamint az utóbbit végrehajtó szakpolitikák összhangban legyenek az EU Alapjogi Chartájával.

Amennyiben a civil társadalmi szervezetek emberi jogokkal kapcsolatos aktív részvételének támogatását célzó releváns szabályok már léteznek, a hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy azok a gyakorlatban is érvényesüljenek. Mindez magában foglalja megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások elérhetővé tételét a megfelelő részvételi eljárások érdekében, valamint közalkalmazottak képzését és számukra elegendő idő biztosítását az ilyen szervezetek bevonására. Az állami hatóságoknak a részvétel megvalósítása érdekében alkalmazott eszközei és módszerei tovább diverzifikálhatók és fejleszthetők. Teljeskörűen kell alkalmazni az Európa Tanács által nemrégiben elfogadott, „A politikai döntéshozatalban való érdemi társadalmi részvételtől szóló iránymutatást”.

Biztonságos tér a civil társadalom számára

A civil társadalmi szervezetek és az aktivisták az EU-ban gyakran szembesülnek nem állami szereplőktől érkező fizikai és verbális támadásokkal, zaklatással és megfélemlítéssel. Ezek az események online és offline is előfordulnak. Néhány állami tisztviselő továbbá a civil társadalmi szervezeteket megbélyegző, vagy azok munkáját hiteltelenítő szóbeli támadásban is részt vett, vagy olyan negatív hangvételt alkalmazott, ami károkat okoz a civil társadalmi szervezetek társadalmi támogatása, illetve az aktivisták morálja és motivációja számára. Alapvető fontosságú, hogy a köztisztviselők tartózkodjanak a támadásoktól, ideértve a szóbeli támadásokat, valamint az emberi jogokat és az egyenlő bánásmódot előmozdító szervezetek hiteltelenítését célzó, alaptalan kísérleteket. Sem az állami hatóságok, sem pedig a civil társadalmi szervezetek nem rögzítik megfelelően uniós vagy nemzeti szinten a civil társadalmi szervezetekkel szembeni támadásokat vagy fenyegetéseket.

Az FRA 8. véleménye

A tagállamoknak tartózkodniuk kell az emberi jogi civil társadalmi szervezetek és azok tagjainak megbélyegzésétől. Emellett valamennyi, civil társadalmi szervezet és azok tagjai ellen elkövetett bűncselekményt – a gyűlöletből fakadó bűncselekményeket is – határozottan el kell ítélniük, továbbá teljeskörűen teljesíteniük kell a civil társadalmi szervezetek és azok tagjainak védelmét célzó nemzetközi jogi és alkalmazandó uniós jogi pozitív kötelezettségeiket. Az emberi jogokkal foglalkozó civil társadalmi szervezetekkel szemben elkövetett gyűlöletből fakadó bűncselekmények adatait össze kell gyűjteni és nyilvánosságra kell hozni.

Tér a véleménycsere és párbeszéd számára

A civil társadalom különböző szereplői, illetve mások is jelezték az FRA számára azt, hogy nincs megbízható és összehasonlítható adat a civil társadalmi szervezeteket EU-szerte érő támadásokra vonatkozóan. Megjegyezték továbbá, hogy az emberi jogokra összpontosító civil társadalmi szervezetek finanszírozási forrásairól és kiadásairól, illetve a civil társadalmi szervezetek szakpolitikák létrehozásában történő részvételének szabályozási környezetével és csatornáival kapcsolatban nem áll rendelkezésre információ. Számos közvetítő fejezte ki annak

szükségességét, hogy EU-szerte kerüljön sor az igéretes gyakorlatokkal kapcsolatos véleménycsere. Különösen a következő tevékenységek folytatására lenne szükség uniós szinten:

- (a) az emberi jogi civil társadalmi szervezetekkel szembeni támadásokra vonatkozó adatgyűjtés;
- (b) a civil szervezetek számára releváns fejlemények figyelemmel kísérése EU-szerte, ideértve azokat is, amelyek hatást gyakorolnak a pénzügyi erőforrások elérhetőségére;
- (c) a civil társadalomnak szánt uniós alapok kezelésével kapcsolatos tanácsadás;
- (d) a civil társadalmi szervezetek erőforrásainak megteremtését célzó támogatás; és
- (e) az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszéd” lehetővé tétele, valamint az Európai Bizottság azon képességének erősítése, hogy az EUSZ 11. cikkének megfelelően „az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat” folytasson.

Az FRA 9. véleménye

Az EU-nak fontolóra kell vennie, hogy támogassa megfelelő keret létrehozását az alapvető jogok védelmét és előmozdítását végző civil társadalmi szereplők támogatását előmozdító véleménycserehez és párbeszédhez. Ez lehetővé tenné a civil társadalmi szervezetek és az uniós intézmények közötti megfelelőbb rendszeres párbeszédet is.



Az Európai Unióban a civil társadalmi szervezetek alapvető szerepet játszanak az alapvető jogok előmozdításában, ez ugyanakkor egyre nehezebb számukra a különböző jogi és gyakorlati korlátozások miatt. Jóllehet valamennyi uniós tagállamban léteznek kihívások, azok konkrét természete és mértéke eltérő. Az ezzel kapcsolatos adatok és kutatások – összehasonlító kutatást is ideértve – gyakran hiányoznak.

Az FRA jelentése ezért áttekinti az EU-ban emberi jogi területen működő, civil társadalmi szervezetek előtt álló kihívások különböző típusait és tendenciáit. Kiemeli továbbá azokat az ígéretes gyakorlatokat, amelyek képesek ezeket az aggasztó tendenciákat ellensúlyozni.

További információk:

A teljes FRA jelentéshez – *Az emberi jogokkal foglalkozó, Unióban működő civil társadalmi szervezetek előtt álló kihívások* – lásd <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Az FRA egyéb releváns kiadványai:

- FRA (2017), *Fundamental Rights Report 2017* (Alapjogi Jelentés 2017), Luxembourg, Kiadóhivatal <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (A rendezetlen jogállású migránsok és a velük foglalkozó személyek kriminalizálása), Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012) *Bringing rights to life: the fundamental rights landscape of the European Union* (A jogok életre keltése: az Európai Unió alapjogi kilátásai), Luxembourg, Kiadóhivatal <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

Az FRA szorosan együttműködik az emberi jogok területén működő civil társadalmi szervezetekkel, különösen az alapjogi platformon keresztül. További információk erről az együttműködési hálózatról lásd: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE

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



© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2018.
Címlap fotó: © stock.adobe.com [balról jobbra: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-010-6, doi:10.2811/099267
PDF: ISBN 978-92-9474-012-0, doi:10.2811/986705