

Problēmas, ar ko saskaras pilsoniskās sabiedrības organizācijas, kuras aizstāv cilvēktiesības ES

Kopsavilkums



Eiropas Savienības Pamattiesību hartā ir paredzētas tādas tiesības kā pulcēšanās un biedrošanās brīvība (12. pants) un vārda un informācijas brīvība (11. pants). Šīm tiesībām ir īpaša nozīme attiecībā uz pilsoniskās sabiedrības organizācijām ES.

Pilsoniskās sabiedrības organizācijām Eiropas Savienībā (ES) ir būtiska nozīme pamattiesību veicināšanā, tādējādi nodrošinot demokrātijas funkcionēšanu. Tās dod cilvēkiem iespēju izteikties viņiem svarīgos jautājumos, palīdz tiesību subjektiem, uzrauga valdību un parlamentu darbības, sniedz konsultācijas politikas veidotājiem un liek iestādēm atbildēt par savu rīcību. Eiropas Savienībā pastāv dažādas pilsoniskās sabiedrības iesaistes formas saistībā ar dažādiem vēstures notikumiem. Pilsoniskās sabiedrības organizāciju (PSO) veids un lielums arī ievērojami atšķiras – no lielām, labi nodrošinātām starptautiskām organizācijām līdz vietēja līmeņa organizācijām, kurās darbojas brīvprātīgie.

ES Pamattiesību aģentūra (FRA) sadarbojas ar daudzām šādām organizācijām un regulāri ar tām

konsultējas. Tās arvien biežāk apgalvo, ka tām ir kļuvis grūtāk atbalstīt pamattiesību aizsardzību, veicināšanu un īstenošanu Savienībā gan juridisku, gan praktisku ierobežojumu dēļ.

Lai arī problēmas ir visās ES dalībvalstīs, to būtība un apjoms dažādās valstīs atšķiras. To vidū ir nelabvēlīgas izmaiņas tiesību aktos vai tiesību aktu neadekvāta īstenošana, šķēršļi finanšu resursu pieejamībai un to stabilitātes nodrošināšanai, grūtības novērtēt lēmumu pieņēmējus un iesaistīties tiesību aktu un politikas izstrādē, kā arī uzbrukumi cilvēktiesību aizstāvjiem un viņu aizskaršana, tostarp negatīvi izteikumi ar mērķi delegitimizēt un noniecināt PSO.

FRA pilnajā ziņojumā par šo tēmu ir aprakstītas dažādu veidu problēmas, ar ko saskaras pilsoniskās sabiedrības organizācijas ES, un izcelta daudzsološa prakse, kas var palīdzēt neitralizēt šīs satraucošās tendences. Kopsavilkumā ir izklāstīti ziņojuma galvenie konstatējumi un FRA atzinumi par jautājumiem, kas izriet no šiem secinājumiem.

Būtiskākie konstatējumi un FRA atzinumi

FRA atzinumi ir balstīti uz konstatējumiem, kas sniegti aģentūras pilnajā ziņojumā *“Problēmas, ar ko saskaras pilsoniskās sabiedrības organizācijas, kuras aizstāv cilvēktiesības ES”*. Atzinumi nebūt neapņemas visus jautājumus. Tie ir orientēti uz jomām, kurās ES dalībvalstis var vienkārši rīkoties sakarā ar ES tiesību aktiem un kurās ir vissteidzamāk nepieciešama juridiska vai politiska rīcība. Papildu rīcība dalībvalstu un starptautiskā līmenī – tostarp ārpus ES kompetences – varētu palīdzēt PSO aizsargāt, veicināt un īstenot cilvēktiesības ES.

Normatīvās vides veicināšana

Lai pilsoniskās sabiedrības pārstāvji, kuri darbojas pamattiesību veicināšanas jomā, varētu darīt savu darbu, viņiem ir jāspēj īstenot savas tiesības pilnībā un bez nevajadzīgiem vai patvaļīgi noteiktiem ierobežojumiem. Lai tas būtu iespējams, valstīm ir pilnībā jāpilda savi neapšaubāmie pienākumi veicināt cilvēktiesības un radīt rosinošu vidi PSO. ES Pamattiesību hartas 51. panta 1. punktā ir noteikts, ka Savienība un dalībvalstis ievēro visas hartā paredzētās “tiesības un principus, kā arī veicina to piemērošanu saskaņā ar savām atbilstīgajām pilnvarām un ievērojot Savienības kompetenci, kas tai

piešķirta Līgumos”. Šajā ziņā īpaši svarīgas tiesības ir pulcēšanās un biedrošanās brīvība (hartas 12. pants) un vārda un informācijas brīvība (hartas 11. pants). Tās attiecas uz ES dalībvalstīm, kad tās rīkojas ES tiesību aktu ietvaros.

Dalībvalstīm ir dažādas leģitīmas intereses attiecībā uz tādu tiesību aktu un administratīvu noteikumu pieņemšanu, kas var ietekmēt pilsoniskās sabiedrības organizācijas, tostarp nodokļu tiesību aktu jomā, vai attiecībā uz pārskatāmības, vēlēšanu un lobēšanas tiesību aktiem. Taču pat tad, ja ar šādiem pasākumiem nav paredzēts negatīvi ietekmēt PSO, tiem var būt nesamērīga un tādējādi atturoša ietekme uz tām.

Atsevišķu normatīvo vai administratīvo aktu ietekmi ir grūti novērtēt atsevišķi. Ņemot vērā to savstarpējo atkarību juridiskajā un politiskajā sistēmā, kopums nereti veido lielāku veselumu nekā atsevišķu daļu summa: lai arī ar atsevišķiem likumdošanas pasākumiem konkrētā jomā varbūt netiek pārkāptas pamattiesības, pasākumu virkne dažādās jomās kopā palielina regulatīvo slogu uz pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem tādā mērā, ka var tikt ierobežota to spēja darboties. Tas attiecas uz ES tiesību aktu transponēšanu un īstenošanu dalībvalstīs, piemēram, robežkontroles, preterorisma vai nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas jomā.

Piezīmes par terminoloģiju

Pilsoniskās sabiedrības organizācijas

FRA ziņojuma nolūkos pilsoniskās sabiedrības organizācijas tiek definētas tāpat kā aģentūras izveidošanas regulā (Regula (EK) Nr. 168/2007) – “pamattiesību jomā aktīvi iesaistītas nevalstiskas organizācijas un pilsoniskās sabiedrības iestādes” – un saskaņā ar Eiropas Padomes Ministru komitejas lēmumu 14 (2007) kā “brīvprātīgas pašpārvaldes struktūras vai organizācijas, kas izveidotas, lai īstenotu galvenokārt ar peļņas gūšanu nesaistītus mērķus, kurus izvirzījuši to dibinātāji vai biedri”.

Ziņojumā ir ietverta informācija par PSO, kas saskaņā ar ANO Deklarāciju par cilvēktiesību aizstāvjiem “veicina cilvēktiesību aizsardzību un īstenošanu un cīnās par to” valstu un/vai starptautiskā līmenī.

Lai iegūtu plašāku informāciju, skatīt 10. pantu Padomes 2007. gada 15. februāra Regulā (EK) Nr. 168/2007, ar ko izveido Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūru (Izveidošanas regula), OV 2007 L 53, Eiropas Padomes Ministru komitejas (2008), lēmuma CM/Rec(2007)14,

I daļas 1. punktu, Komisijas diskusiju dokumenta (2000) *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership* (“Komisija un nevalstiskās organizācijas: spēcīgākas sadarbības veidošana”) COM(2000) 11 final 1.2. punktu un 1. pantu Apvienoto Nāciju organizācijas Ģenerālās asamblejas (ANO ĢA) Deklarācijā par cilvēktiesību aizstāvjiem A/RES/53/144, 1999. gada 8. marts.

Pilsoniskās sabiedrības telpa

Pilsoniskās sabiedrības telpa ir “vieta, ko pilsoniskās sabiedrības pārstāvji ieņem sabiedrībā; vide un sistēma, kurā pilsoniskā sabiedrība darbojas; un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju, valsts, privātā sektora un plašākas sabiedrības savstarpējās attiecības”.

Lai iegūtu plašāku informāciju, skatīt Augstā cilvēktiesību komisāra biroja (OHCHR) *A Practical Guide for Civil Society: Civil Society Space and the United Nations Human Rights System* (“Praktisks ceļvedis pilsoniskās sabiedrības jomā: pilsoniskās sabiedrības telpa un Apvienoto Nāciju organizācijas cilvēktiesību sistēma”).

Pilsoniskās sabiedrības organizācijas norādīja vairākas problēmas saistībā ar normatīvo vidi:

- PSO atzišana vai reģistrācija var būt problemātiska. Kā piemēru var minēt vienu dalībvalsti, kurā netiek atzītas neregistrētas PSO, un vēl vienu dalībvalsti, kurā nepieciešama PSO dubulta reģistrācija. Kādā citā dalībvalstī pēc jauna likuma stāšanās spēkā bija jāgroza reģistrācijas dokumenti, kas ir laikietilpīgs un resursu ziņā ietilpīgs process.
- Pārskatāmības tiesību aktiem, saskaņā ar kuriem politiskās kampaņās iesaistītām struktūrām ir jāreģistrējas kā trešo personu aktīvistiem (vispār vai vēlēšanu periodā), kā arī lobēšanas tiesību aktiem var būt leģitīms nolūks. Taču pastāv risks, ka tie var ierobežot PSO spēju informēt sabiedrību par vispārējas nozīmes jautājumiem vai īstenot interešu aizstāvības pasākumus, ja tie ir nesamērīgi izstrādāti vai piemēroti.
- Dalībvalstis dažkārt nosaka iecerēto ierobežojumus trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri vēlas iesaistīties cilvēktiesību aizstāvības darbā dalībvalstī, nesniedzot pietiekamu paskaidrojumu par to. Viena dalībvalsts arī ieviesa aizliegumu – vēlāk to atceļot – citas dalībvalsts valstspiederīgajam iesaistīties cilvēktiesību aizstāvības darbā.
- Valstu noteikumi dažkārt ir stingrāki par ierobežojumiem attiecībā uz mierīgas pulcēšanās brīvību, kurus var likumīgi piemērot saskaņā ar starptautiskiem tiesību instrumentiem. Īpaši negatīva ietekme uz mierīgas pulcēšanās brīvību ir pasākumiem, kas saistīti ar terorisma apkarošanu.
- Dažkārt valstis ar likumu vai praksē ievieš vispārējus aizliegumus attiecībā uz pulcēšanos noteiktos laikos un vietās, piemēram, vispār neļaujot pulcēties atsevišķās vietās, kas ierobežo (iespējamo) pulcēšanās dalībnieku izpausmes brīvību.
- Valstis ne vienmēr attiecas vienlīdzīgi pret visām personām, kuras vēlas pulcēties, dodot priekšroku noteikta veida pulcēšanās pasākumiem, piemēram, tādiem, kas notiek regulāri. Tās arī ne vienmēr nodrošina pietiekamu drošību pulcēšanās vietās, piemēram, nenodrošinot pietiekami daudz policijas resursu, lai aizsargātu dalībniekus.
- Vairākas ES dalībvalstis ir saglabājušas krimināllikumos aizliegumu aizskart vai apvainot valsts amatpersonas, pašu valsti un (ārvalstu) valstu vadītājus. Lai arī šādu noteikumu leģitīmais mērķis varētu būt aizsargāt tiesības uz reputāciju, ar tiem nevajadzētu nesamērīgi ierobežot vārda brīvību. Ja iespējamās sankcijas ir pārmērīgas vai

likumi tiek piemēroti pārlietu stingri, tiek negatīvi ietekmēta vārda brīvība. Īpaši tas attiecas uz pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem, kuri strādā ar cilvēktiesību jautājumiem un kuriem bieži jākritizē valsts vai valsts amatpersonas, jo tas rada mazāku stimulu to darīt, zinot, ka personai var draudēt kriminālsods par atļaušanos izteikties.

FRA 1. atzinums

Dalībvalstīm un ES ir jāpievērš pastiprināta uzmanība tiesību aktu izstrādei un īstenošanai jomās, kas var (tieši vai netieši) ietekmēt pilsoniskās sabiedrības telpu, tostarp vārda, pulcēšanās un biedrošanās brīvību, lai nodrošinātu, ka ar tiesību aktiem netiek noteiktas nesamērīgas prasības pilsoniskās sabiedrības organizācijām un tās netiek diskriminētas, tādējādi samazinot pilsoniskās sabiedrības telpu. Šajā procesā tām ir pilnībā jāievēro piemērojamo ES tiesību aktu un saistīto starptautisko līgumu prasības.

FRA 2. atzinums

ES un dalībvalstīm ir jānodrošina, ka lobēšanas noteikumi un pārskatāmības tiesību akti un to piemērošana atbilst piemērojamajām ES un starptautiskajām tiesībām un nesamērīgi neierobežo un neietekmē cilvēktiesību aizstāvību, tostarp vēlēšanu laikā, piemēram, pirms Eiropas Parlamenta vēlēšanām.

Finanses un finansējums

Piekļuve resursiem ir biedrošanās brīvības neatņemama sastāvdaļa, kas paredzēta Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 22. pantā un citos cilvēktiesību instrumentos, tostarp ES Pamattiesību hartā (12. pantā).

ANO Deklarācijas par atsevišķu personu, grupu un sabiedrības iestāžu tiesībām un atbildību veicināt aizsargāt vispārēji atzītas cilvēktiesības un pamatbrīvības (ANO Deklarācija par cilvēktiesību aizstāvjiem) 13. pantā ir paredzētas tiesības "lūgt, saņemt un izmantot resursus" cilvēktiesību veicināšanai un aizsardzībai. Jēdziens "resursi" tiek vispārēji definēts kā finansiāla palīdzība, materiāli resursi, piekļuve starptautiskiem līdzekļiem, solidaritāte, spēja ceļot un komunicēt bez nepamatotas kavēšanās un tiesības izmantot valsts aizsardzību.

Šķiet, ka valda liela vienprātība par to, ka tiesiskie regulējumi un politikas virzieni, kas saistīti ar resursiem, būtiski ietekmē biedrošanās brīvību un PSO

spēju strādāt efektīvi. Tomēr PSO saskaras ar dažādiem juridiskiem un praktiskiem šķēršļiem attiecībā uz piekļuvi finansējumam, lai arī ES un valstu līmenī ir izstrādāta daudzsološa prakse.

Lielākajā daļā dalībvalstu nav pieejami visaptveroši dati par publiskā un privātā finansējuma pieejamību cilvēktiesību PSO, kas darbojas ES. Daļēji tas ir saistīts ar to, ka finansējumam ir dažādi avoti, tostarp dažādas centrālās valdības ministrijas, budžeta pozīcijas, vietējās un reģionālās valdības līmeņi, ES līdzekļi un EEZ un Norvēģijas dotācijas, kā arī privāti ziedojumi. Pat no pieejamajiem datiem nav iespējams noteikt publisko līdzekļu apmēru, kas paredzēts tieši pamattiesību veicināšanai un aizsardzībai konkrētā ES dalībvalstī. Nav pieejami arī visaptveroši dati par privātiem ziedojumiem.

Lai arī ekonomiskā krīze ir ietekmējusi publiskos budžetus kopumā, ekonomiskā izaugsme ES palielinās, tāpēc dalībvalstīm un ES būtu vēlams izvērtēt savu pieeju publisko līdzekļu piešķiršanai pilsoniskās sabiedrības organizācijām ar mērķi stiprināt un aizsargāt pamattiesības.

PSO Eiropas Savienībā, Eiropas Parlaments un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja (EESK) neseno aicināja izveidot Eiropas Demokrātijas fondu. Precīzāk, EESK ir **aicinājusi Komisiju** "nākt klajā ar priekšlikumu izveidot ES demokrātijas, cilvēktiesību un vērtību fondu, kuram būtu piešķirts apjomīgs budžets un kurš būtu tieši pieejams pilsoniskās sabiedrības organizācijām visā Eiropā un tiktu pārvaldīts neatkarīgi, līdzīgi kā Eiropas Demokrātijas fonds", kas pieejams pilsoniskajai sabiedrībai, kura darbojas ārpus ES.

Šajā ziņā *FRA* atzinīgi vērtē Eiropas Komisijas ieteikumu (kas tika iekļauts ES Finanšu regulas pārskatīšanas priekšlikumā) ņemt vērā brīvprātīgo darba stundas kā attaisnotus izdevumus un veicināt ieguldījumu naturā iekļaušanu līdzfinansējuma definīcijā.

FRA pētījumā tika atklātas vairākas problēmas attiecībā uz piekļuvi finansējumam. Tās ir šādas:

- kopējais pieejamā finansējuma apmērs un budžeta samazināšana dažās ES valstīs, bet ne visās;
- finansējuma samazinājums dažām PSO vai noteiktām darbībām, virzoties prom no interešu aizstāvēšanas, tiesvedības un informētības vairošanas aktivitātēm un vairāk pievēršoties veselības aprūpes un sociālo pakalpojumu nodrošināšanai;
- šķēršļi finansējuma saņemšanai, tostarp apgrūtinotās, sarežģītas un ne vienmēr pārskatāmas procedūras, lai varētu tam piekļūt;

- sarežģītas ziņošanas procedūras, kas var būt nesamērīgas ar saņemto finansējumu;
- finansējums bieži vien ir pieejams (īstermiņa) projekta finansējuma formā; finansējums ilgākā termiņā un infrastruktūras finansējums bieži vien nav pieejams;
- bieži sastopama problēma ir līdzfinansējums, kā arī kavēšanās dotāciju izmaksā, kas cita starpā rada naudas plūsmas problēmas;
- dažām Eiropas Komisijas dotācijām ir noteikti ģeogrāfiski ierobežojumi, kas neļauj PSO apmeklēt sanāksmes Apvienoto Nāciju organizācijas birojā Ženēvā, kas ietekmē efektīvu cilvēktiesību aizstāvību ANO līmenī, piemēram, PSO ieguldījumu cilvēktiesību līgumu izstrādes procesos, kad tie tiek izskatīti ES un ES dalībvalstīs;
- nelabvēlīgi nodokļu režīmi dažās dalībvalstīs gan pašām PSO (labdarības / sabiedriskā labuma / sabiedrisku pakalpojumu organizācijas statuss), gan fiziskām un juridiskām personām, kuras ziedo PSO;
- negatīvas un nomelnošanas kampaņas plašsaziņas līdzekļos pret PSO, kas saņem ārvalstu finansējumu, tostarp atsevišķos gadījumos prasība to materiālos prezentēt tās kā ārvalstu finansētas organizācijas;
- organizācijām, kas pārstāv personas ar invaliditāti ES līmenī un dalībvalstīs, ir ierobežoti finanšu resursi, un tās ne vienmēr var neatkarīgi uzraudzīt valsts darbības attiecībā uz personu ar invaliditāti tiesībām.

FRA 3. atzinums

ES iestādes un dalībvalstis tiek mudinātas nodrošināt finansējuma pieejamību PSO, kas darbojas ES pamatvērtību – pamattiesību, demokrātijas un tiesiskuma – aizsardzības un veicināšanas jomā, tostarp mazām vietēja līmeņa organizācijām. Šādam finansējumam atkarībā no situācijas ir jāaptver dažādas PSO darbības, piemēram, pakalpojumu sniegšana, uzraudzības darbības, interešu aizstāvība, tiesvedība, kampaņu rīkošana, izglītošana cilvēktiesību jautājumos, pilsoniskās sabiedrības izglītošana un informētības vairošana.

Kapitāla brīvas aprites kontekstā PSO ir jābūt iespējai brīvi lūgt, saņemt un izmantot finansējumu ne tikai no publiskām struktūrām savā valstī, bet arī no organizācijām un individuāliem ziedotājiem, publiskām iestādēm un fondiem citās valstīs, kā arī no starptautiskām organizācijām, struktūrām un aģentūrām.

FRA 4. atzinums

Dalībvalstīm un ES iestādēm ir jānodrošina, ka organizācijām, kas pārstāv personas ar invaliditāti, tiek nodrošināts finansējums, tostarp personīgai palīdzībai, saprātīgiem pielāgojumiem un atbalstam, lai tās varētu veikt savu uzdevumu saskaņā ar Konvenciju par personu ar invaliditāti tiesībām (CRPD).

FRA 5. atzinums

Eiropas Komisijai ir jāturpina uzlabot informācijas pieejamību saistībā ar esošām finansējuma shēmām, nodrošinot vienkāršus visaptverošus pārskatus par finansējumu, kas pieejams PSO, kuras darbojas pamattiesību jomā, popularizējot tās vienota kontaktpunkta portālu par finansējuma iespējām un paplašinot tās datubāzi par finansētiem projektiem dažādās jomās, lai izceltu īpaši veiksmīgus un efektīvus projektus.

Eiropas Komisijai ir jāapsver iespēja pieņemt norādījumus dalībvalstīm, lai izskaidrotu četru "pamatbrīvību" piemērojamību saskaņā ar ES vienotā tirgus režīmu PSO, tostarp fondiem un filantropiskām organizācijām.

FRA 6. atzinums

Eiropas Komisijai un dalībvalstīm ir jāapsver lielāks atbalsts daudzgadu finansējumam un pamatfinansējumam, nevis uz projektiem balstītam īstermiņa finansējumam, kas nodrošinātu ilgtspējīgāku pamatu PSO darbam, kā arī plānošanai ilgtermiņā. Lai pieteikuma procedūras būtu efektīvākas, biežāk varētu izmantot divpakāpju procedūras, kurās sākotnējais pieteikums ir īss, bet pilna pieteikuma dokumentācija ir jāiesniedz tikai pirmajā kārtā izvēlētiem projektiem.

Revīzijas un ziņošanas prasībām attiecībā uz PSO un citām apvienībām ir jāatbilst pieejamajam publiskajam finansējumam un saņēmējorganizācijas lielumam un struktūrai. Līdzfinansēšanas kontekstā prasībām ir jābūt samērīgām, ņemot vērā projektu tvērumu un pieteikto organizāciju veidu.

Tiesības uz dalību

Līguma par Eiropas Savienību (LES) 11. pantā ir noteikts, ka ES iestādes "ar atbilstīgiem līdzekļiem dod pilsoņiem un apvienībām, kas tos pārstāv, iespēju izteikt savus viedokļus visās Savienības darbības jomās un publiski apmainīties ar tiem" un "uztur atklātu, pārskatāmu un pastāvīgu dialogu ar minētajām apvienībām un pilsonisko sabiedrību". Arī tiesības piedalīties valsts lietu kārtošā ir atzītas Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25. pantā un nesen tika apstiprinātas Eiropas Padomes Vadlīnijās pilsoniskajai līdzdalībai politisku lēmumu pieņemšanā, ko Eiropas Padomes Ministru komiteja pieņēma 2017. gada septembrī. Viens no šo tiesību elementiem ir pilsoniskā līdzdalība, kas vadlīnijās ir definēta kā "personu, NVO un pilsoniskās sabiedrības kopumā iesaiste valstu iestāžu lēmumu pieņemšanas procesā".

Saskaņā ar CRPD valstīm ir īpaši jākonsultējas ar personām ar invaliditāti un tās pārstāvošām organizācijām un jāiesaista tās, pieņemot visus lēmumus, kas attiecas uz šādām personām. ES un 27 no 28 ES dalībvalstīm ir ratificējušas šo konvenciju. Praksē bieži vien trūkst pasākumu, lai nodrošinātu pilnīgu piekļuvi tīmekļa vietnēm un piedāvātu informāciju pieejamos formātos. Tā rezultātā informācijas trūkums var būt šķērslis personu ar invaliditāti un tās pārstāvošu organizāciju pilnīgai iesaistei.

ANO/EEK Orhūsas Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, kurā vides tiesības ir sasaistītas ar cilvēktiesībām, nodrošina sabiedrības tiesības, kā arī paredz pušu un valsts iestāžu saistības attiecībā uz pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un tiesu iestāžu pieejamību. ES ir konvencijas līgumslēdzēja puse kopš 2005. gada.

Viens no demokrātiskas, uz pierādījumiem balstītas politikas veidošanas instrumentiem ir ieinteresēto personu, tostarp pilsoniskās sabiedrības, iesaistes veicināšana tiesību aktu un politikas izstrādē. Tas veicina demokrātijas legitimitāti un PSO zinātību, kā arī ļauj praksē pārbaudīt procesus vai tiesību aktu / politikas priekšlikumus un palīdz uzlabot vēlētāju līdzdalību. Lai arī valsts konsultāciju un līdzdalības procedūras ir valsts iestāžu ziņā, pilsoniskās sabiedrības būtiskās nozīmes samazināšana lēmumu pieņemšanas procesā var palielināt risku, ka ar dalībvalsts pasākumiem, ar kuriem tiek transponēti vai īstenoti ES tiesību akti, tiek pārkāpta ES Pamattiesību harta.

Šķiet, ka valda liela vienprātība par nepieciešamību iesaistīt pilsoniskās sabiedrības organizācijas politikas veidošanā gan vietējā, gan ES līmenī. Taču, īstenojot šo koncepciju praksē, dažādā iespējamā PSO iesaiste un atšķirīgās metodes to iesaistei bieži vien netiek pilnvērtīgi izmantotas. Turklāt nereti trūkst skaidru kritēriju, kas jāizpilda, lai organizāciju varētu uzskatīt par legītimu dalībnieku.

Zināma piekļuve lēmumu pieņemšanas procesam ir visās ES dalībvalstīs, kā arī ES iestāžu līmenī. Lai arī ir izstrādāta dažāda daudzsoļa prakse, jo īpaši vietējā līmenī, piekļuve lēmumu pieņemšanas procesam (un reāla ietekme uz to) parasti nav nedz konsekventa, nedz īpaši pārskatāma.

Dalībvalstis ir ieviesušas zināmas konsultāciju procedūras, taču tās ne vienmēr ir tik jēgpilnas un efektīvas, kādām tām vajadzētu būt. Konkrēti, intervijas ar PSO, valsts ierēdņiem un ekspertiem liecina, ka pat tad, ja ir politiskā griba vismaz konsultācijām, šķiet, ka valsts pārvaldes iestādēm trūkst izpratnes un prasmju attiecībā uz dažādām pieejamām metodēm, lai efektīvāk iesaistītu ieinteresētās personas tiesību aktu un politikas izstrādē. Gan PSO, gan valsts ierēdņi apgalvo, ka bieži sastopama problēma ir valsts pārvaldes iestāžu un pilsoniskās sabiedrības organizāciju savstarpēja neuzticēšanās.

PSO un eksperti ir norādījuši vairākus šķēršļus, kas ierobežo pilnīgu un efektīvu iesaisti lēmumu pieņemšanas procesā un piekļuvi tam. Te jāmin:

- ierobežota piekļuve informācijai par politikas vai likumdošanas iniciatīvām;
- minimālo standartu vai skaidru noteikumu trūkums attiecībā uz tiesībām iesaistīties vai zināšanu trūkums šajā jomā un tādējādi nekonsekventa tiesību īstenošana;
- politiskās gribas trūkums vai neizpratne par to, ka tā ir nevis prasību formāla ievērošana, bet gan pareizas īstenošanas gadījumā veicina labāku politikas veidošanu;
- valsts pārvaldes izpratnes un prasmju trūkums attiecībā uz dažādām metodēm ieinteresēto personu jēgpilnai un efektīvai iesaistei tiesību aktu un politikas izstrādē;
- specifiskas problēmas un šķēršļi saistībā ar personām ar invaliditāti, tostarp nepieciešamo pasākumu trūkums, lai nodrošinātu tīmekļa pieejamības standartu pilnīgu piemērošanu, un nepieciešamība piedāvāt oficiālu informāciju dažādos formātos atkarībā no situācijas;

- īsi termiņi dalības/konsultāciju procesiem (tostarp pašām pārvaldes iestādēm), kā arī ierobežoti budžeti un cilvēkresursi valsts pārvaldē;
- skaidrības trūkums attiecībā uz to, ar ko notiek konsultācijas pirms lēmumu pieņemšanas, turklāt PSO norāda, ka bieži vien netiek nodrošinātas sistemātiskas konsultācijas ar visām galvenajām iesaistītajām personām;
- attiecīgu līdzekļu samazinājums var netieši ietekmēt PSO spēju jēgpilnai iesaistei lēmumu pieņemšanas procesā;
- valsts pārvaldes iestāžu un pilsoniskās sabiedrības organizāciju savstarpējā neuzticēšanās.

FRA 7. atzinums

ES iestādēm un dalībvalstīm ir jāturpina ievērot savus pienākumus saskaņā ar CRPD 4. panta 3. punktu cieši konsultējoties ar personām ar invaliditāti un iesaistīt tās un šīs personas pārstāvošās organizācijas visu ar šīm personām saistītu lēmumu pieņemšanā. Saskaņā ar CRPD 29. panta b) apakšpunktu ir jāveicina personu ar invaliditāti iesaiste valsts pārvaldes un politikas procesos. Runājot vispārīgi, ES iestādēm un dalībvalstīm ir jāuztur atvērts, pārskatāms un regulārs dialogs ar PSO, kas darbojas cilvēktiesību jomā, lai nodrošinātu ES tiesību aktu un ES politikas virzienu, kā arī valstu tiesību aktu un politikas virzienu, ar kuriem attiecīgie tiesību akti tiek īstenoti, atbilstību ES Pamattiesību hartai.

Ja noteikumi, ar kuriem tiek veicināta aktīva PSO iesaiste cilvēktiesību aizsardzības jomā, jau pastāv, iestādēm ir jānodrošina to īstenošana praksē. Tas ietver attiecīgu cilvēkresursu un finanšu resursu nodrošināšanu, lai veicinātu iesaistes procesu, un valsts ierēdņu apmācību par šādu organizāciju iesaisti, kā arī pietiekami daudz laika to iesaistei. Valsts iestāžu izmantotie rīki un metodes iesaistes nodrošināšanai varētu būt daudzveidīgākas un tikt uzlabotas. Ir pilnībā jāievēro Eiropas Padomes nesen pieņemtās Vadlīnijas pilsoniskajai līdzdalībai politisku lēmumu pieņemšanā.

Drošas telpas garantēšana pilsoniskajai sabiedrībai

Ar valsti nesaistītas ieinteresētās personas veic fiziskus un mutiskus uzbrukumus PSO un aktīviskiem ES, kā arī tos aizskar un iebiedē. Šādi incidenti notiek gan internetā, gan reālajā dzīvē. Dažas valsts amatpersonas pat iesaistās mutiskos uzbrukumos un veido negatīvus vēstījumus, kas noniecina PSO vai liek apšaubīt to darbu, ietekmējot gan atbalstu PSO sabiedrībā, gan aktīvistu entuziasmu un motivāciju. Ir svarīgi, lai valsts amatpersonas neiesaistās uzbrukumos, tostarp mutiskos uzbrukumos, un nepamatoti noniecina organizācijas, kuras veicina cilvēktiesību ievērošanu un nediskriminēšanu. Ne valsts iestādes, ne pilsoniskās sabiedrības organizācijas – ne ES, ne valstu līmenī – neveic pienācīgu datu apkopojumu par uzbrukumiem un draidiem PSO.

FRA 8. atzinums

Dalībvalstīm ir jāatturas no cilvēktiesību PSO un to dalībnieku noniecināšanas. Turklāt tām ir aktīvi jānosoda noziegumi – tostarp naida noziegumi –, kas izdarīti pret PSO un to dalībniekiem, kā arī pilnībā jāpilda savi neapšaubāmie pienākumi saskaņā ar starptautiskajām tiesībām un piemērojamajiem ES tiesību aktiem aizsargāt PSO un to dalībniekus. Dati par naida noziegumiem pret cilvēktiesību PSO ir jāapkopo un jāpublicē.

Vide, kurā nodrošināt informācijas apmaiņu un dialogu

Vairāki pilsoniskās sabiedrības un citu aprindu pārstāvji norādīja FRA, ka trūkst uzticamu un salīdzināmu datu par uzbrukumiem PSO ES valstīs. Tika arī minēts, ka trūkst informācijas par pieejamajām finansējuma shēmām un izdevumiem pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kuras darbojas cilvēktiesību jomā, normatīvo vidi un kanāliem, kurus pilsoniskās sabiedrības organizācijas var izmantot, lai iesaistītos politikas veidošanā. Daudzi sarunu partneri ir izteikuši nepieciešamību apmainīties ar daudzsološu praksi ES. Konkrētāk, šķita, ka ES līmenī ir jāveic šādas darbības:

- ievākt datus par uzbrukumiem cilvēktiesību PSO;
- sekot līdzi notikumiem ES, kas attiecas uz pilsonisko sabiedrību, tostarp attiecībā uz finanšu resursu pieejamību;
- konsultēt par pilsoniskajai sabiedrībai paredzētu ES līdzekļu pārvaldību;
- veicināt resursu veidošanu PSO; un
- nodrošināt "atvērtu, pārskatāmu un regulāru dialogu ar pārstāvības apvienībām un pilsonisko sabiedrību" un stiprināt Eiropas Komisijas spēju īstenot "plašas konsultācijas ar iesaistītajām personām" saskaņā ar LES 11. pantu.

FRA 9. atzinums

ES ir jāapsver iespēja atbalstīt attiecīgas vides izveidi pieredzes apmaiņai un dialogam, lai uzlabotu atbalstu pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem, kuri darbojas pamattiesību aizsardzības un veicināšanas jomā ES. Tas arī ļautu uzlabot regulāru pilsoniskās sabiedrības organizāciju un ES iestāžu dialogu.



Pilsoniskās sabiedrības organizācijām Eiropas Savienībā ir būtiska nozīme pamattiesību veicināšanā, taču tām ir arvien grūtāk to darīt dažādu juridisku un praktisku ierobežojumu dēļ. Lai arī problēmas ir visās ES dalībvalstīs, to būtība un apjoms atšķiras. Kopumā trūkst datu un pētījumu par šo tēmu, tostarp salīdzinošu pētījumu.

Tāpēc FRA ziņojumā tiek aprakstītas dažādu veidu problēmas, ar ko saskaras pilsoniskās sabiedrības organizācijas, kuru darbs ir saistīts ar cilvēktiesību aizsardzību ES. Tajā ir izcelta arī daudzsoļa prakse, kas var palīdzēt neitralizēt šīs satraucošās tendences.

Plašāka informācija

Pilns FRA ziņojums *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* ("Problēmas, ar ko saskaras pilsoniskās sabiedrības organizācijas, kuras aizstāv cilvēktiesības ES"): <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Citas saistītas FRA publikācijas:

- FRA (2017), *2017. gada ziņojums par pamattiesībām*, Luksemburga, Publikāciju birojs: <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* ("Nelegālu migrantu un ar tiem iesaistītu personu kriminālatbildība"), Luksemburga, Publikāciju birojs: <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* ("Tiesību iedzīvināšana: situācija Eiropas Savienībā pamattiesību jautājumos"), Luksemburga, Publikāciju birojs: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

FRA cieši sadarbojas ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kuras aktīvi darbojas cilvēktiesību jomā, jo īpaši Pamattiesību platformas ietvaros. Plašāka informācija par šo sadarbības tīklu: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



Eiropas Savienības
Publikāciju birojs

FRA – EIROPAS SAVIENĪBAS PAMATTIESĪBU AĢENTŪRA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tālrunis: +43 158030-0, fakss: +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



© Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūra, 2019
Vāka fotogrāfija: © stock.adobe.com
(no kreisās puses uz labo: *Bits and Splits*; *Wellphoto*)

Print: ISBN 978-92-9474-329-9, doi:10.2811/514408
PDF: ISBN 978-92-9474-326-8, doi:10.2811/307683