



C/2023/861

8.12.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wsparcie i finansowanie społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie praw podstawowych, praworządności i demokracji”

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2023/861)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Współsprawozdawczynie: **Ozlem YILDIRIM**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	23.1.2023
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2023
Sesja plenarna nr	581
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	152/3/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. UE – jako unia krajów demokratycznych – uznaje zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego w podtrzymywaniu stabilnej, reprezentatywnej i pluralistycznej władzy. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego pełnią również istotną funkcję w procesie decyzyjnym i w procesie opracowywania nowych przepisów dzięki swojej wiedzy i doświadczeniu w określonych dziedzinach, a także dzięki dbaniu o to, by najślabi członkowie naszych społeczeństw mogli zabrać głos w tych procesach.

1.2. Tymczasem wsparcie UE dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego zupełnie nie odpowiada ich pierwszoplanowej roli ani powadze obowiązków nakładanych na nie w różnych pakietach reform. Pomimo pokładanych w nich nadziei związanych z eliminowaniem słabości demokratycznych i przeciwdziałaniem tendencjom autorytarnym – nie uzyskują one należytego wsparcia potrzebnego do realizowania ich niezwykle istotnej misji. Fakt, że w budżecie UE przeznaczono tak niewiele środków na wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jest więcej niż niepokojący. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uznaje taki stan rzeczy za niedopuszczalny i apeluje o jego niezwłoczne skorygowanie.

1.3. Komitet popiera ustanowienie instrumentu finansowego poświęconego w szczególności organizacjom społeczeństwa obywatelskiego z siedzibą w UE zajmującym się problematyką praw człowieka i demokracji. Taki instrument byłby odpowiednikiem Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), który jest wykorzystywany na potrzeby działalności prowadzonej poza granicami UE. Unia pomaga również obrońcom praw człowieka w państwach trzecich za pośrednictwem unijnego mechanizmu na rzecz obrońców praw człowieka Protect Defenders i powinna ustanowić podobny mechanizm z myślą o obrońcach praw człowieka działających w państwach członkowskich UE.

1.4. Podstawowym wyzwaniem z punktu widzenia dostępu do finansowania jest wielopoziomowy system organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w którym organizacje zajmujące się najtrudniejszymi problemami społecznymi i politycznymi, takie jak organizacje strażnicze lub organizacje działające na rzecz równouprawnienia i przeciwdziałania dyskryminacji, borykają się z reguły z najpoważniejszymi trudnościami finansowymi.

1.5. Ograniczenia w dostępie do finansowania i wsparcia wywołują różnego rodzaju negatywne skutki w sektorze organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z nich jest to, że osoby zaangażowane w działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego pracują często w bardzo dużym stresie, co wiąże się z olbrzymim ryzykiem dla ich zdrowia psychicznego (jest to sytuacja, którą ataki ze strony wpływowych osób, przybierające formę m.in. strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP), mogą jedynie pogorszyć). Ograniczenia w dostępie do finansowania mogą prowadzić do niższych lub niepewnych dochodów pracowników organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co skutkuje utratą wartościowej wiedzy fachowej i zaangażowania. To z kolei przekłada się na utratę pamięci organizacyjnej i zasobów. W rezultacie zmaleć może również ich wpływ na społeczeństwo i procesy decyzyjne.

1.6. EKES zwraca uwagę, że trzeba zastanowić się nad odpowiednimi rozwiązaniami problemu niepewności zatrudnienia w sektorze organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie demokracji, praworządności i praw podstawowych. O ile osoby zatrudnione w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego jako pracownicy podlegają krajowym przepisom regulującym umowy o pracę, o tyle brak finansowania i towarzysząca mu niepewność często ograniczają zdolność tych organizacji do zapewnienia długoterminowych perspektyw odpowiedniego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz do uwzględnienia wszystkich niezbędnych świadczeń i wydatków związanych z zabezpieczeniem społecznym w systemie wynagrodzeń. W konsekwencji bezpieczeństwo zatrudnienia, ogólny dobrostan pracowników organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz związana z tym stabilność finansowa ich organizacji mogą być wciąż niewystarczające. Zarządzenie tym problemom trzeba uznać za priorytet.

1.7. Komitet zachęca Komisję Europejską do ustanowienia stałego mechanizmu ostrzegawczego i monitorującego, aby przewyżczać wyzwania napotymane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i eliminować zagrożenia, na jakie są one narażone. Komisja powinna ponadto utworzyć jeden punkt kontaktowy dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby usprawnić funkcjonowanie tego mechanizmu i umożliwić podejmowanie działań strukturalnych z udziałem EKES-u, innych instytucji Unii oraz wyspecjalizowanych agencji takich jak Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA).

1.8. Komitet proponuje zaktualizowanie metodyki sporządzania sprawozdań na temat praworządności przez Komisję Europejską, aby zwrócić uwagę na rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ochronie praworządności oraz aby w większym stopniu uwypuklić przeszkody, które napotykają te organizacje, i podkreślić spoczywającą na państwach członkowskich odpowiedzialność za ich wyeliminowanie.

1.9. Począwszy od 2018 r. grupa ds. praw podstawowych i praworządności EKES-u organizuje wizyty we wszystkich państwach członkowskich UE, podczas których omawia z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego wszelkie kwestie związane z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i ich funkcjonowaniem. Sprawozdania powstające w następstwie tych wizyt sporządza się przy wykorzystaniu metody bazującej na uczestnictwie i partnerstwie. Mogłyby posłużyć za dodatkowy zasób w ramach dokonywanej przez Komisję Europejską ogólnej oceny funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym i lokalnym.

1.10. Choć Komitet z zadowoleniem przyjmuje ustrukturyzowanie programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” (programu CERV) oraz elastyczność finansowania służącego zaspokojeniu istniejących potrzeb, kwota środków przewidzianych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest w dalszym ciągu niewystarczająca i nie zapewnia tym organizacjom wsparcia, na które zasługują w tych przełomowych czasach. Wymogi dotyczące dofinansowania przewidziane w programie CERV mogą poważnie ograniczyć dostęp do finansowania, dlatego powinny zostać poddane ponownej ocenie i obniżone.

1.11. Należy zwrócić szczególną uwagę na organizacje działające w obszarach o kluczowym znaczeniu dla demokracji, które pełnią funkcje strażnika, ponieważ charakter prowadzonej przez nie działalności jest mniej przystosowany do funkcjonowania w ramach projektów. W tym względzie finansowanie na pokrycie kosztów bieżących i kosztów związanych z rozwojem (dotacje na działalność) powinno być traktowane priorytetowo, być przydzielane szybciej i wiązać się z koniecznością dopełnienia mniejszej liczby formalności administracyjnych. Jeżeli Komisja oprze się na wynikach precyzyjnej oceny i zapewni dostępność bardziej przystępnego finansowania bazującego na istniejących potrzebach, będzie w stanie skuteczniej przekazywać organizacjom społeczeństwa obywatelskiego informacje na temat dostępnych ofert finansowania.

1.12. Należy zmienić kształt finansowania na pokrycie kosztów bieżących i rozwoju organizacji społeczeństwa obywatelskiego w taki sposób, aby spełnić ich rzeczywiste i pilne potrzeby. Takie finansowanie powinno wydobyc kluczowych pracowników organizacji społeczeństwa obywatelskiego z sytuacji niepewności i zapewnić im możliwość otrzymywania godziwego i przewidywalnego wynagrodzenia. W obliczu ataków sądowych organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć możliwość uzyskania dostępu do środków na pokrycie kosztów różnego rodzaju postępowań sądowych. Należy również w bardziej elastyczny sposób uwzględniać inne konkretne potrzeby.

1.13. EKES zwraca uwagę, że uzyskanie dostępu do funduszy UE jest szczególnie trudne dla mniejszych organizacji prowadzących działalność na szczeblu lokalnym w regionach bardziej oddalonych. Poza nadmierną złożonością wymogów administracyjnych i ograniczonymi umiejętnościami językowymi organizacje te napotykają trudności przy składaniu wniosków o dofinansowanie spowodowane zbyt niskim poziomem kosztów pośrednich, który nie odzwierciedla rzeczywistych wydatków. Niejednokrotnie są one ponadto wciąż zobowiązane do wykazania własnego wkładu finansowego. Komisja powinna bezpośrednio zniwelować te przeszkody i obciążenia.

2. Uwagi ogólne

2.1. Wartości i instytucje demokratyczne. Obecne wyzwania

2.1.1. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) instytucje Unii utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

2.1.2. Obecnie coraz częściej pojawiają się głosy, że UE powinna być aktywniejsza i skuteczniejsza we wszystkich wzajemnie ze sobą powiązanych obszarach odnoszących się do wartości i instytucji demokratycznych. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje odnowione zobowiązanie Komisji Europejskiej (KE) do działania na rzecz ochrony demokracji (europejski plan działania na rzecz demokracji)⁽¹⁾, praw podstawowych (strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE)⁽²⁾, równouprawnienia (Unia równości⁽³⁾ i niedyskryminacji⁽⁴⁾) oraz praworządności (sprawozdania na temat praworządności), uznając je za konieczne. W swoich konkluzjach⁽⁵⁾ Rada Unii Europejskiej uznała niedawno znaczenie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego dla ochrony praw podstawowych w UE.

2.1.3. W ramach europejskiego planu działania na rzecz demokracji⁽⁶⁾ KE zamierza zainicjować „pakiet na rzecz obrony demokracji”. W najnowszym sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. stwierdziła, że „organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka odgrywają niezwykle ważną rolę jako organizacje strażnicze wykrywające naruszenia praworządności oraz aktywnie propagują praworządność, demokrację i prawa podstawowe w praktyce”⁽⁷⁾. W swojej strategii na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE przedstawiła działania koncentrujące się na czterech głównych obszarach, przy czym jeden z nich to „wzmocnienie pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, obrońców praw i osób wykonujących zawody prawnicze”⁽⁸⁾.

2.1.4. We wszystkich tych obszarach Komisja Europejska uznaje zasadniczą rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które dbają o utrzymanie sprawnie działających mechanizmów kontroli i równowagi, monitorowanie procesu decyzyjnego, udział obywateli w życiu politycznym i sprawowaniu rządów oraz o ochronę i włączenie różnych grup społecznych.

2.1.5. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego – w szczególności te działające w obszarze demokracji, praw podstawowych, równości i praworządności – stawiają jednak obecnie czoła dwóm poważnym, wzajemnie oddziaływającym na siebie wyzwaniom. Po pierwsze, coraz większa liczba podmiotów społecznych, politycznych i rządowych prowadzi działalność bezpośrednio sprzeczną z wartościami demokratycznymi i normami UE. Po drugie, przestrzeń do przeciwdziałania tym tendencjom i możliwości w tym zakresie nieustannie maleją. W obliczu narastającej wrogości ze strony rządu i innych podmiotów organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mają trudności w finansowaniu innej działalności i ograniczoną siłę przebicia w masowych środkach przekazu i w społeczeństwie, stają się coraz bardziej przeciążone i wyczerpane.

2.1.6. Presja na organizacje społeczeństwa obywatelskiego wynika również z ich roli w reagowaniu na kryzysy, na przykład w trakcie pandemii COVID-19, podczas szeregu kryzysów humanitarnych na granicach UE lub w okresie wzmożonej migracji wywołanej wojną w Ukrainie. To właśnie one były pierwszymi podmiotami, które reagowały na zaistniałą sytuację, udzielając wsparcia najbardziej narażonym członkom naszych społeczeństw. W zamian za to przynajmniej niektóre z nich napotykały utrudnienia w prowadzeniu codziennej działalności, a także doświadczały nękania i wycofywania funduszy publicznych.

2.1.7. Uznając poważne i stale mnożące się wyzwania w dziedzinie praw podstawowych, praworządności i demokracji, musimy wyciągnąć wnioski ze zwieńczonego sukcesem działań UE. Najbardziej bezpośredniego, dostępnego i skutecznego wsparcia na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka i demokracji udziela się obecnie poza granicami UE.

2.2. Nieustające kurczenie się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego

2.2.1. We wcześniejszej, przyjętej w 2017 r. opinii EKES wyraził poważne zaniepokojenie zjawiskiem kurczenia się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, które można było zaobserwować w niektórych państwach członkowskich UE, a także wezwał do bezpośredniego zajęcia się kwestią zarówno nasilających się trudności w uzyskaniu dostępu do finansowania publicznego, jak i roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowaniu europejskiej demokracji.

(1) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji” [COM(2020) 790 final] (Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 56).

(2) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE«” (COM(2020) 711 final) (Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 50).

(3) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025” [COM(2020) 565 final] (Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 121).

(4) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Poprawa równości w UE” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 56).

(5) „Prawa podstawowe: Rada zatwierdza konkluzje w sprawie roli przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego”.

(6) Program prac Komisji na 2023 r. Unia zdecydowana i zjednoczona. Strasburg, 18.10.2022 (COM(2022) 548 final), s. 12.

(7) Komisja Europejska, „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, Luksemburg, 13.7.2022 (COM(2022) 500 final), s. 25.

(8) Komisja Europejska, „Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE”, Bruksela, COM(2020) 711 final, 2 grudnia 2020 r.

Podobnie jak wówczas należy obecnie „stworzyć ramy polityczne i prawne na szczeblu europejskim i krajowym w celu wspierania rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, których działania stanowią integralną część wartości zakorzenionych w prawach podstawowych”⁽⁹⁾.

2.2.2. W opinii Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) „przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego to środowisko zapewniające osobom i grupom – lub »podmiotom działającym w przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego« – możliwość brania autentycznego udziału w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym swoich społeczeństw”⁽¹⁰⁾.

2.2.3. Wyniki przeprowadzonego niedawno badania wskazują, że kurczenie się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego wynika z różnego rodzaju presji, począwszy od presji odgórnej polegającej na kwestionowaniu idei społeczeństwa obywatelskiego przez partie i rządy za pośrednictwem ustawodawstwa, polityki i praktyk mających na celu zlikwidowanie mechanizmów kontroli i równowagi w poszczególnych państwach, po presję oddolną wynikającą z bardzo dużej aktywności konserwatywnych organizacji obywatelskich, organizacji quasi-pozarządowych kontrolowanych przez rząd oraz ruchów skrajnie prawicowych. Tego rodzaju presję może również wywierać sektor przedsiębiorstw, na przykład za pomocą strategicznych powodztw zmierzających do słumienia debaty publicznej (SLAPP)⁽¹¹⁾.

2.2.4. Pandemia COVID-19 również przyczyniła się do pogłębienia słabości społeczeństwa obywatelskiego⁽¹²⁾. Badanie EKES-u wykazało, że „wiele podmiotów, zwłaszcza mniejszych organizacji oraz organizacji działających poza dużymi miastami lub zrzeszających przedstawicieli określonych grup społecznych, w których odsetek osób wykluczonych cyfrowo jest wyższy – np. osób starszych lub osób z niepełnosprawnościami – wstrzymało prowadzoną przez siebie działalność” i że „znaczna część takich organizacji do tej pory nie wznowiła działalności”⁽¹³⁾. Rosnąca presja mająca na celu ograniczenie praw pracowników, m.in. prawa do strajku, a także większe możliwości kontrolowania pracowników podczas pracy zdalnej wywierające wpływ na prawo pracowników do prywatności odbiły się na partnerach społecznych i związkach zawodowych.

2.2.5. Dodatkowe powody do niepokoju istnieją w dziedzinie praw podstawowych. Komisja Europejska odnotowuje, że „w ostatnich latach organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw także coraz częściej stają jednak w obliczu wyzwań związanych z zawężaniem się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego” i że „za pomocą różnych środków prawnych, administracyjnych i politycznych stopniowo ograniczono ich podstawowe wolności, co wpłynęło na ich zdolność – jako partnerów strategicznych UE i państw członkowskich – do działania na rzecz wspierania praw podstawowych”⁽¹⁴⁾.

2.3. Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Obecne wyzwania i przeszkody

2.3.1. Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest zarazem przyczyną, objawem i skutkiem kurczenia się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego. Ograniczony dostęp do finansowania nie jest wyłącznie zjawiskiem obserwowanym w najnowszych państwach członkowskich, ale dotyczy całej UE. Ograniczenie dostępu można wyrazić nie tylko w ujęciu ilościowym jako bezwzględne lub względne obniżenie kwoty finansowania, ale również w ujęciu jakościowym jako przekierowanie środków do innych obszarów lub przeznaczenie ich na potrzeby działalności socjalnej i środowiskowej niezwiązanej z ochroną praw, praworządnością i demokracją.

2.3.2. Ograniczony dostęp do finansowania może wynikać ze zmian legislacyjnych i proceduralnych, które utrudniają funkcjonowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zwiększają poziom jego niepewności. Przeszkodą są również różnice prawne między państwami członkowskimi dotyczące m.in. przenoszenia/ustanawiania nowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub możliwości korzystania z przezeń ze zwolnień podatkowych. Zmniejszenie poziomu przychodów przedsiębiorstw i osób fizycznych może również wywierać niekorzystny wpływ na filantropię (korporacyjną i prywatną), co z kolei może ograniczać działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego będących jej beneficjentami.

2.3.3. FRA poinformowała, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego wskazały następujące, najczęstsze przeszkody: konkurencja z innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego o ograniczone fundusze (52 %), nieprzejrzyste i niesprawiedliwe przydzielanie funduszy (25 %), ograniczone zdolności administracyjne i ograniczony poziom wiedzy fachowej w zakresie ubiegania się o fundusze (24 %) oraz restrykcyjne kryteria kwalifikowalności (23 %). Na podstawie przeprowadzonej przez siebie oceny Komitet zdał sobie sprawę, że mniejsze organizacje oddolne mierzą się z największymi wyzwaniami związanymi z finansowaniem.

⁽⁹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 9), pkt 1.2 i 1.3.

⁽¹⁰⁾ Organizacja Narodów Zjednoczonych, wytyczne „Protection and Promotion of Civic Space”, wrzesień 2020 r.

⁽¹¹⁾ Negri, G. i Pazderski, F., *Mapping shrinking civic space in Europe*, Civitates, 2021.

⁽¹²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ COVID-19 na prawa podstawowe i praworządność w UE oraz przyszłość demokracji” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 11).

⁽¹³⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *The implications of the COVID-19 pandemic on fundamental rights and civic space*, 2022, s. 3.

⁽¹⁴⁾ Dynamiczna przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego służąca utrzymaniu praw podstawowych w UE. Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2022 r. Bruksela, 6.12.2022 (COM(2022) 716 final).

2.3.4. W sprawozdaniu z wizyt przedstawicieli grupy ds. praw podstawowych i praworządności EKES-u⁽¹⁵⁾ w Rumunii, w Polsce, na Węgrzech, we Francji, w Austrii, w Bułgarii i we Włoszech stwierdzono, że przybierające różne formy ograniczanie prawa organizacji społeczeństwa obywatelskiego do uzyskania dostępu do finansowania stanowi niepokojącą tendencję na całym kontynencie. Jak wynikało podczas kolejnej rundy rozmów zorganizowanych przez grupę ds. praw podstawowych i praworządności z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Danii, Niemiec, Irlandii, Czech, Hiszpanii, Cypru i Litwy, dostęp do finansowania był ogólnym problemem poruszonym podczas wszystkich wizyt krajowych⁽¹⁶⁾.

2.3.5. Jak stwierdzono w sprawozdaniu EKES-u dotyczącym pierwszych wizyt krajowych grupy ds. praw podstawowych i praworządności, „niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego argumentowały, że ograniczenie dostępu do finansowania wynika nie tyle ze zmniejszenia dostępności środków publicznych, co z przekierowania finansowania, które w coraz większym stopniu przeznaczają się na organizacje społeczeństwa obywatelskiego świadczące usługi społeczne, a nie usługi rzecznictwa praw człowieka czy monitoringu. Zauważono również, że prywatni darczyńcy w coraz większym stopniu finansują organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które nie bronią interesów dobra wspólnego”⁽¹⁷⁾.

2.4. Nowa struktura wspierania i finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Realna ochrona i lepszy dostęp do funduszy

2.4.1. EKES dostrzega wyzwania związane z finansowaniem działalności, które stoją przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w obszarze praw podstawowych, praworządności i demokracji, a także większe ryzyko narażenia na szwank ich misji demokratycznej, w związku z czym proponuje nową strukturę finansowania opartą na reorganizacji już istniejących procedur i programów.

2.4.2. U podstaw tej inicjatywy leży przekonanie, że przyszłość UE zależy również od istnienia prężnie działającego społeczeństwa obywatelskiego zdolnego do monitorowania procesu decyzyjnego i wywierania wpływu na niego, zwłaszcza w przypadku gdy podejmowane decyzje naruszają standardy rządów demokratycznych. Po drugie, EKES proponuje, aby UE wzięła na siebie pełną odpowiedzialność za zapewnienie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego ochrony i stworzenie systemu umożliwiającego im prowadzenie działalności w warunkach niepewności finansowej, marginalizacji oraz miękkich lub twardych represji ze strony rządu. Po trzecie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym powinny otrzymywać pomoc pozwalającą im brać udział w procesie programowania i monitorowania finansowania unijnego w postaci wsparcia technicznego (dostęp do informacji, wiedzy, umiejętności itp.), funduszy i ochrony.

2.4.3. Podobnie jak w szeregu innych opinii Komitet zaleca Komisji Europejskiej opracowanie unijnej strategii na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, która powinna przedstawiać kompleksową wizję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i jego roli w podtrzymywaniu systemów demokratycznych oraz określać działania, jakie powinno ono podejmować na wszystkich szczeblach z korzyścią dla obywateli i społeczności.

2.5. Realna ochrona

2.5.1. Należy zaktualizować mechanizmy ochrony organizacji społeczeństwa obywatelskiego i nadać im znacznie wyższy priorytet. UE powinna ściśle monitorować wszelkie działania legislacyjne i administracyjne prowadzące do osłabienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego i do powstania przeszkód utrudniających im realizowanie powierzonej im misji demokratycznej. Dotyczy to trudności związanych z rejestracją lub funkcjonowaniem, nakładania nadmiernych obciążeń administracyjnych na prowadzoną przez nie działalność, ograniczania możliwości realizowania przez nie operacji finansowych lub ich dostępu do finansowania, nękania ze strony organów państwa, uniemożliwiania im wszczynania postępowań lub odmowy chronienia ich w przypadku gdy są oczerniane, atakowane i zniesławiane. Pozytywnym przykładem w tym obszarze jest przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi (strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej, SLAPP).

2.5.2. Cele związane z ochroną społeczeństwa obywatelskiego powinny być traktowane jako kluczowy element warunkowości demokratycznej i powinny być wkomponowane w proces planowania przez KE, szczególnie w zakresie wypłacania funduszy. Komitet uważa za zasadne, aby KE powiązała Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z przeprowadzanymi przez państwa członkowskie reformami w obszarze sądownictwa, ram antykorupcyjnych, administracji publicznej i cyfryzacji ich systemów wymiaru sprawiedliwości⁽¹⁸⁾. Należy również praktycznie powiązać ten instrument z przestrzenią społeczeństwa obywatelskiego i sposobem jego traktowania.

⁽¹⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pl/sections-other-bodies/other/group-fundamental-rights-and-rule-law/frtl-trends-eu-member-states>

⁽¹⁶⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Fundamental Rights and the Rule of Law. National developments from a civil society perspective, 2020–2021*, wrzesień 2022 r., s. 11.

⁽¹⁷⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Prawa podstawowe i praworządność. Rozwój sytuacji w poszczególnych krajach z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego, 2018–2019*, czerwiec 2020 r., s. 11.

⁽¹⁸⁾ „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, Luksemburg, 13.7.2022 (COM(2022) 500 final), s. 1.

2.5.3. Część sprawozdania Komisji Europejskiej na temat praworządności pt. „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako podmioty niezbędne dla praworządności” powinna zostać rozbudowana i zawierać bardziej szczegółowe informacje⁽¹⁹⁾. KE powinna opracować szczegółowe zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich i podejmować działania następcze w związku z ich realizacją. Harmonogram gromadzenia informacji na potrzeby sprawozdania oraz publikacji jego ostatecznej wersji powinien być lepiej dostosowany do realiów codziennej działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego (należy unikać wyznaczania odnośnych terminów na okres świąt noworocznych i wakacji letnich).

2.5.4. Dokumenty, które mogłyby nadać kierunek pracom nad stworzeniem pakietu ochronnego zaproponowanego przez EKES, zostały już opublikowane. Rada Europy wydała dwa zalecenia dotyczące potrzeby uregulowania obszaru społeczeństwa obywatelskiego odnoszące się do kluczowych aspektów związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem⁽²⁰⁾.

2.5.5. W tym kontekście dostępne są również wyniki kompleksowych ocen porównawczych. Dobrym przykładem praktyki w zakresie monitorowania jest wskaźnik opracowany przez CIVICUS, zgodnie z którym wyróżnia się pięć rodzajów przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego: otwarte, ograniczone, utrudnione, stłumione i zamknięte⁽²¹⁾. Aby wesprzeć działania mające na celu przeprowadzenie szczegółowej oceny funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich poziomach, można wykorzystać również znakomite europejskie zasoby akademickiej wiedzy eksperckiej oraz wiedzy specjalistycznej w dziedzinie polityki. W tym względzie Komitet zaleca uczynienie z badań nad funkcjonowaniem i działalnością organizacji społeczeństwa obywatelskiego jednego z kluczowych obszarów badań naukowych prowadzonych w kontekście nauk społecznych, który będzie dofinansowywany za pośrednictwem różnych programów i działań⁽²²⁾.

2.6. Lepszy dostęp do finansowania

2.6.1. Jeżeli chodzi o finansowanie unijne, realizowany obecnie program „Obywatele, równość, prawa i wartości” (program CERV), w ramach którego przeznaczono znacznie większy budżet na działania w tym obszarze niż poprzednio, jest krokiem we właściwym kierunku. Uwzględnienie dotacji na wspieranie budowania zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego i na pokrycie ponoszonych przez nie kosztów bieżących i kosztów rozwoju jest również niezbędne do zaspokojenia rzeczywistych potrzeb tych organizacji.

2.6.2. Kwota środków przekazywanych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w ramach programu CERV pozostaje jednak w dalszym ciągu niewystarczająca i nie zapewnia tym organizacjom wsparcia, na które zasługują w tych przełomowych czasach. KE musi przyjąć bardziej proaktywne i wyważone podejście. W pierwszej kolejności należy przeprowadzić bardziej szczegółową ocenę powagi przeszkód i wyzwań na szczeblu krajowym. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego z państw, w których presja wywierana na tego rodzaju podmioty jest większa i ma bardziej bezpośredni charakter, powinny otrzymywać wyższe kwoty dofinansowania, zwłaszcza w przypadku gdy rząd podejmuje czynne i skoordynowane działania na rzecz ich osłabienia i marginalizacji.

2.6.3. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje ustrukturyzowanie programu CERV i elastyczność dofinansowania na pokrycie istniejących potrzeb, wciąż żywi obawy, że bardzo aktywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego – w szczególności te pełniące funkcję strażnika – mogą nie wpasować się w priorytety wyznaczone w tym programie i nie uzyskać dostępu do środków niezbędnych do dalszego pełnienia ich niezbędnej funkcji.

2.6.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w programie prac Komisji Europejskiej na lata 2023–2024 stwierdzono, że Komisja będzie w dalszym ciągu dokonywała korekt i wprowadzała innowacje, aby zaspokoić potrzeby organizacji działających w terenie, m.in. poprzez udzielanie wsparcia finansowego osobom trzecim – zjawisko to określa się powszechnie również jako udzielanie pośrednikom dotacji w systemie kaskadowym – aby budować zdolność społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym i ponownie przyznać mu środki lub pokryć koszty budowania zdolności i zwiększania poziomu wiedzy na temat postanowień Karty⁽²³⁾.

2.6.5. EKES ponawia najważniejsze zalecenie przedstawione we wcześniejszej opinii: aby zapewnić lepszy dostęp do finansowania najmniejszym organizacjom i grupom społecznym znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, Komisja Europejska powinna zapewnić różne formy finansowania i jeszcze bardziej uprościć formalności administracyjne (w tym formalności związane ze składaniem wniosków i sprawozdawczością), skorygować nierealistyczne koszty jednostkowe i kwoty ryczałtowe (m.in. w celu uwzględnienia skutków inflacji) oraz oferować szkolenia i wytyczne w sprawie wdrażania umów i zobowiązań finansowych, przy jednoczesnym zapewnieniu spójnej wykładni rozporządzenia

⁽¹⁹⁾ „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, Luksemburg, 13.7.2022 (COM(2022) 500 final), s. 25.

⁽²⁰⁾ Zalecenie CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie; zalecenie CM/Rec(2022)6 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące ochrony młodzieżowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób młodych oraz wspierania ich udziału w procesach demokratycznych.

⁽²¹⁾ CIVICUS Monitor, *Tracking civic space*.

⁽²²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 9), pkt 1.12.

⁽²³⁾ Załącznik do decyzji wykonawczej Komisji w sprawie finansowania programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” oraz przyjęcia programu prac na lata 2023–2024, s. 4.

w sprawie zasad finansowych przez swoje różne służby ⁽²⁴⁾. Komitet zachęca również Komisję Europejską do podwyższenia poziomu wydatków ogólnych, które organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wykorzystać do pokrycia kosztów operacyjnych (do 20 % kwoty dotacji), a także do ograniczenia stopy współfinansowania dla pośredników. W odniesieniu do podstawowego finansowania należy unikać stosowania przepisów w zakresie zarządzania dotacjami na realizację projektów oraz przepisów dotyczących wydatkowania środków.

2.6.6. W opinii z 2017 r. dotyczącej finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego EKES zaproponował Komisji Europejskiej „ustanowienie europejskiego funduszu na rzecz demokracji, praw człowieka i wartości w UE, z ambitnymi środkami budżetowymi, otwartego bezpośrednio dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie, zarządzanego w sposób niezależny, tak jak ma to miejsce w przypadku Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, oraz z udziałem przedstawicieli EKES-u”. Komitet ponownie wyraża poparcie dla tego rodzaju instrumentu, zwracając uwagę na pilną potrzebę jego ustanowienia oraz ułatwienia dostępu do niego unijnym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 21 września 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 9), pkt 1.16.