



ПРЕПОРЪКИ

за цялостна Европейска политика и стратегия за гражданско общество

Въведение

Силното и разнообразно независимо гражданско общество се признава от всички големи международни институции като неделим компонент на здравата демокрация. Гражданските организации играят жизненоважна роля за насърчаването и прилагането на универсални и европейски ценности на местно, национално и наднационално ниво и често са първата и последна гранична линия, поддържаща и насърчаваща ключови ценности, като зачитане на човешките права, достойнство, свобода, толерантност и солидарност. Те също така изпълняват жизненоважни функции по отношение на социалното включване, конструктивен диалог и здравословна среда, а в нашето настояще с множество кризи, свързани както с климата, който осигурява съществуването ни, така и с целостта на обществата ни – са по-важни отвсякога. В това отношение неправителствените организации, общностите и гражданските групи, както и социалните движения могат да бъдат или вече са важен съюзник на европейските институции в моменти на ескалиращо напрежение, свързано с малцинства, ксенофобия, засилена корупция, непотизъм и слаби демократични институции в някои страни членки.

За да изпълни своите демократични роли и функции, както и за да осигури защитено пространство, в което гражданите могат да упражняват своите свободи, гражданското общество се нуждае от благоприятна среда за развитие. Въпреки това днес сме свидетели на обратни тенденции, като свиване на гражданското пространство може да се наблюдава във все повече европейски страни, като се проявява в кампании за оклеветяване и дискредитиране, тормоз, и различни правни ограничения, възпрепятстващи гражданските действия. Тъй като държавите членки са до голяма степен свободни и имат независимата компетентност да разработват собствените си политики и стратегии, отнасящи се до гражданското общество, институциите на ЕС разполагат с изключително малко на брой ефективни инструменти за противодействие на негативните тенденции, въпреки опасенията си.

В същото време последните проучвания показват, че надеждата на гражданските организации е в Европейския съюз - както като подкрепящ политически играч, така и като важен източник на финансиране за техните дейности. Трябва да признаем, че институциите на ЕС са полагали усилия да противодействат на тенденциите за ограничаване на гражданските свободи и да подкрепят онези, които ги поддържат - както на континента, така и извън него. Въпреки това, продължаващото проявление на тези негативни тенденции показва, че тези усилия не са били достатъчни и не са предложили системен подход, а по-скоро частичен отговор на отделни случаи - реакция по отделни казуси, „на парче“.

Ето защо ние, долуподписаните граждански организации, вярваме, че ЕС, и по-специално Европейската комисия, следва да разработи и приложи своя цялостна политическа стратегия и да изпълни съответните политики, в посока разширяване на гражданското пространство на нашия континент. Първа стъпка в тази посока би могла да бъде *Зелена (или Бяла) книга на Комисията*, очертаваща възможните насоки и инструменти за по-широки обществени консултации. В нея Комисията би могла да обобщи позицията си спрямо гражданското общество и функциите му, да обсъди в каква посока и как ще се ангажира с него, какви инструменти и механизми са налични или

ще бъдат разработени за противодействие на свиващото се пространство, включително ключовите етапи и желани резултати, както и по какъв начин ще насърчи държавите членки да прилагат сходни мерки на национално ниво. Даваме си сметка, че разработването и одобрението на подобна стратегия или политика е дългосрочна инициатива, която изисква съгласието на много заинтересовани страни, както и извършване на по-малки или по-сериозни промени в съществуващите правила, но сме готови да допринесем за този процес с най-добрия си опит и знание. В това отношение разработените методи и работата по отношение на гражданското общество в областта на външните отношения (например COM (2012) 492) могат да дадат добра отправна точка. Според нас потенциалните елементи на такава *Зелена книга* могат да бъдат:

Общи мерки

1) Въз основа на съществуващото международно право (напр. Европейската конвенция за защита правата на човека, Хартата на Основните права на Европейския съюз) и по-подробни насоки (напр. Ръководството на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)/Службата за демократични институции и човешки права (СДЧП)) относно свободата на сдружаване) Комисията следва да разработи и приеме набор от общи (минимални) **стандарт**и или принципи за защита и насърчаване на гражданското пространство в Съюза и неговите държави членки. Те трябва да разглеждат практическите начини и средства за изпълнение, които да гарантират:

- (1) правото на участие (свобода на сдружаване);
- (2) правото на осъществяване на дейност без законово неоправдана държавна намеса;
- (3) правото на свободно изразяване на мнение;
- (4) правото на сътрудничество и общуване;
- (5) правото на/свобода на мирни събрания;
- (6) правото на търсене и подсигуряване на ресурси;
- (7) задължението на държавата да осигури защита.¹

В тези стандарти Комисията следва да определи как тези ценности да се прилагат на практика - какво следва да правят и от какво да се въздържат държавите членки. Случаите на неспазване следва да бъдат санкционирани съгласно действащата правна рамка. Освен това въздействието на всички нови политики и законодателни документи на Съюза върху Европейските ценности и основни права следва да подлежат на оценка текущо.

2) Прилагането на тези права и на минималните стандарти на ниво Съюз и държава членка трябва **редовно да се наблюдава (мониторира)**, напр. чрез въвеждане на *Европейски семестър за демокрация*², или чрез включване на оценка на състоянието на гражданското общество (и неговото пространство) като отделен компонент в *Цикъла за преглед на принципите на правовата държава*, и паралелно с това да се провежда диалог между Съвета, Комисията, Европейския парламент, националните правителства, както и засегнати страни, за да се разглежда прилагането на изброените по-горе стандарти за защита на демокрацията.

¹ Доклад за защитата на гражданското общество, 2-ро издание, юни 2012 г., Световно движение за демокрация /ICNL

² Европейският семестър е цикъл на координиране на икономическите и фискалните политики в ЕС. Той е част от рамката на Европейския съюз за икономическото управление.

Агенцията на ЕС за основните права следва да получи мандат (и осигурен бюджет), за да издава редовни доклади конкретно за гражданското пространство (както беше направено през януари 2018 г.), обхващащи горепосочените области. Подобен мониторинг би трябвало да оцени не само правната и политическа рамка във всяка държава членка, но също така и резултатите и ефекта от практическото прилагане, като се разчита на независими източници и информация, предоставена от засегнатите заинтересовани страни.

Би могло да се създаде позиция на високо ниво или да се вменят отговорности на съществуваща такава, напр. Омбудсманът, да сигнализира в случай на нарушения или действия, ограничаващи гражданското общество в някоя държава членка. Гражданските организации и активистите трябва да могат директно и лесно да се свързват и взаимодействат с този орган или институция, съответно е необходимо да се заделят ресурси за активното му популяризиране и информизиране за неговите функции и начин за връзка.

3) Отчитайки постигнатия досега напредък по отношение на откритост и прозрачност (включително Европейската гражданска инициатива), гражданските организации все още трудно достигат до институциите и има документирано пристрастие към бизнеса и публичните власти. Следователно, паралелно с чл. 11 от Договора за Европейския съюз, трябва да се разработи система за открит, редовен и структуриран **диалог между институциите на ЕС** (Комисията като цяло, отделните Генерални дирекции, председателят и парламентарните комисии, Председателството на Съвета) и **организираното европейско гражданско общество**, за да се гарантира, че политиките и законодателството на ЕС се разработват и прилагат с тяхно участие и принос, в интерес на целия ЕС и хората в него.

Процедурите за такъв диалог (кой, кога, къде и как да има достъп) следва да бъдат публично достъпни, като се посочват точки за контакт. Представителството на ЕК в държавите членки би могло да изиграе роля за приближаване на тези консултации до съответното местно ниво, т.е. до гражданските организации, работещи на местно и национално ниво.

4) Важно условие за активно гражданство и гражданска ангажираност е съществуването и прилагането на качествено замислено **гражданско образование** (включващо и медийна грамотност) на всички нива, формално и неформално, в задължителната учебна програма и извънкласно, във всички страни членки. Гражданското образование е ключов инструмент в усилията по противопоставяне на антидемократичните тенденции, за насърчаване на европейските ценности и гражданство, и за преодоляване на съществуващата разделителни линии. Гражданските организации могат ефективно да допринесат за добро качество на гражданско образование и повишаване на информираността чрез своите програми и проекти – следователно достъпът им до и сътрудничеството с образователните институции би трябвало да бъде насърчаван и подпомогнат.

Също така европейските ценности и гражданство могат да бъдат най-добре насърчавани и настоящите разделения да бъдат преодолявани именно чрез гражданско образование. Тъй като в момента практиката в целия Съюз е много разнородна, следва да се разработи отделен набор от минимални стандарти или препоръки, основаващ се на *Хартата на Съвета на Европа за образование за демократично гражданство и образование по правата на човека (CM/Rec(2017)7)*.

Програма „Еразъм+“ може да бъде използвана като инструмент за стимулиране на изпълнението на горното, като включи гражданското образование в основните си приоритети и хоризонтални приоритети. По подобен начин следва да се въведе и механизъм за мониторинг, който да оценява прилагането и въздействието на гражданското образование в държавите членки.

Конкретни мерки

- **Законови инструменти, които способстват за международно сътрудничество, движение зад граница и трансгранично преместване на граждански организации в рамките на Европейския съюз**

В рамките на единния европейски пазар и във време на глобализация, гражданското общество работи все повече трансгранично, на регионално и международно ниво. Въпреки това, основните му организационни форми – сдружения и фондации – все още намират своята регламентация единствено в често противоречиви национални правни норми. В същото време, в някои страни-членки, самото съществуване на НПО може да бъде изложено на опасност в резултат на преследване или законови ограничения.

За да улесни трансгранични граждански инициативи и разширяване на работата отвъд граница, а в най-лошия случай - и преместване - ЕС трябва да създаде Европейска правна рамка за фондации и сдружения, или да изпълни мерки, които да позволят законовото признаване на гражданските организации в страни членки, различни от тяхната.

Подобни усилия имат своята история и прецедент: предложение за *Статут на европейска фондация* (първоначално инициран от организации в областта на филантропията) е внесен от Комисията през 2012 (COM(2012) 35 final - 2012/0022 (APP)), подкрепен от Европейския икономически и социален комитет в негово Становище INT/645-EESC-2012-1211, както и от Парламента, в гласуването му на 2 юли 2013. След спорове в Съвета, предложението впоследствие е изкарано от Работния план на Комисията за 2015 г. Но през следващите години тенденцията за свиване на гражданското пространство продължава да нараства и се влошава. Ето защо преразглеждане на това предложение е навременно и силно необходимо, и следва да включва изследване на удачни законови пътища (напр. може би директива?) и изменения.

Друга възможност е по-доброто използване на *Европейската конвенция за признаване на юридическата правосубектност на международните НПО* (Съвет на Европа ETS 124, 1986). Към днешна дата 9 страни членки (вкл. Великобритания) са подписали и ратифицирали този договор. Други трябва активно да се насърчат да ги последват. Това би могло да накара Комисията да обмисли интегриране на клаузите на конвенцията и в Европейското законодателство.

- **Независимост на медиите за по-добра видимост**

Във времето на фалшиви новини и дезинформация, изкривените репортажи допринасят за дискредитиране и оклеветяване на НПО, които защитават демократични ценности. Това влошава ситуацията на НПО поради липсата на достъп на тези организации до медийни канали. Без помощта на умерена и обективна медийна среда (печатни, електронни или онлайн медии), НПО също изпитват трудности да предадат посланията си на по-широки публики, извън „кръговете на съмислещите“.

Следователно, за да се допринесе за създаването на подпомагаща гражданското общество среда, независимостта и баланса в репортажите на обществените медии, както и на редакторската независимост от собствениците на обществени или частни медийни канали, трябва да бъде по-добре гарантирана. Това може да се постигне чрез – напр. - реформа на Директивата за аудио-визуални медийни услуги. Правилата на конкуренцията също така трябва да гарантират плурализъм по отношение на собствеността на медиите, по начин, който да запази демократичния плурализъм.

- **Укрепване на 3-та група Европейския икономически и социален комитет – въвеждане на критерии за независимост и проверка**

Ключов инструмент на директната комуникация между Комисията и представителите на гражданското общество е *Европейският икономически и социален комитет*. Въпреки това, при липса на детайлно разработени критерии, определянето на нац.представител в група III е с различен подход в отделните страни членки. Затова трябва да се разработят единни насоки за прозрачна и позволяваща участие система, с упълномощени членове, с критерии, които гарантират независимостта им от техните правителства. Насоките трябва също така да покриват двупосочната комуникация между представителите и техните избиратели, като предоставят механизми и гаранции за принос от и обратна връзка към местните и национални НПО.

- **Увеличаване на прозрачността и участието на всички нива**

Ако и структурираният диалог на ниво ЕС (виж по-горе) да е много важен и по отношение на по-добрата обществена подкрепа и “собствеността” върху политиките, участието и включването на НПО, разбира се, започва и се прилага най-напред на местно ниво.

За да се насърчи сливане на нивата на участие в страните-членки, следва да се разработят насоки, спомагащи за смислени предложения и увеличена прозрачност на всички нива, напр. Националните бюджети да не се приемат без процес на открито и включващо гражданско участие. В това отношение препоръките на Съвета на Европа (СМ/Rec(2018)4) за участие на гражданите в местния обществен живот са една добра основа

Също така, в някои случаи съществуващите регулации в ЕС (или тяхната интерпретация), напр. по отношение на доставките на стоки и услуги, препятстват гражданското участие в местната демокрация, както и в осигуряване и движението на социални услуги. Такива регулации трябва да се преразгледат, за да улеснят достъпа и приноса на НПО по тях.

- **Разработване на насоки за страните членки с разяснения как да се тълкува европейското законодателството на ЕС относно прането на пари и финансиране на терористични дейности**

При все, че отчитаме силната нужда от координирани усилия срещу тероризма и прането на пари в световен мащаб, много примери, включително в страни членки, показват, че прекомерното или твърде повърхностното прилагане на съществуващите правни стандарти, може да навреди на легитимни НПО, които работят за общественото благо. В това отношение Комисията би трябвало да поддържа продължаващия диалог с ключови експертни НПО, и да вземе предвид препоръките им (напр. <http://fatfplatform.org/>) в бъдещи процедури по оценка на риска, за да гарантира, че мерките са насочени целево, стъпват на оценка на доказателствата и риска, както и да ангажира страните членки да правят същото.

- **Повишена подкрепа за гражданските организации, защитаващи демокрацията и европейските ценности, включително медиите с нестопанска цел и гражданското образование**

Последните разработки по отношение на новата програма „Правосъдие, права и ценности“, предложена за следващата Многогодишна финансова рамка³, са приветствани стъпки в правилната посока за справяне с дългосрочните проблеми и въпросите за достъпа на гражданските организации до европейско финансиране. Но тъй като „дяволът се крие в детайлите“, трябва да

³ Многогодишната финансова рамка (МФР) определя таваните за общите годишни бюджети на Европейския съюз за период от пет до седем години.

има внимателно по-нататъшно планиране и работа, за да се постигнат заявените от програмата цели.

На първо място трябва да има подкрепа – както на теория, така и на практика – и за по-малки, базирани в общността, млади организации (в съответствие със съвместното предложение на Парламента и Съвета от 11 март 2019 г.) – това изисква използването на подходящи инструменти и процедури за безвъзмездни помощи, които са по-близо до гражданските организации, и които са в състояние да управляват голям брой малки грантове, като например механизми за предоставяне на финансиране (регрантиране). Трябва да се въведат подходящи процедури за оценка и измерване на резултатите не само за да се намали административната тежест, но и за да се гарантира, че се предоставят средства само на граждански организации, които наистина насърчават и защитават демокрацията, върховенството на закона и основните права по смисъла на Европейската конвенция за защита правата на човека и Хартата на основните права на Европейския съюз.

В съответствие с горните препоръки, засилената подкрепа за гражданското общество от страна на Комисията може да включва финансиране на независими медии с нестопанска цел, както и проекти за неформално гражданско образование и медийна грамотност чрез конкретни програми за финансиране или покани за проектопредложения. По подобен начин, подкрепа за обучения за правна грамотност и насоки за гражданските организации по отношение на възможностите за използване на националното и европейско законодателство за оспорване на ограниченията, пред които са изправени, както и за по-сериозни мерки за интеграция и взаимодействие, включващи основното население и маргинализирани етнически и социални групи, като например жилищни и съвместни проекти на общността, също могат да бъдат обмислени.

Отказ от отговорност:

Документът се позовава на предишна работата на различни граждански мрежи или представителни организации, сред които: Европейски граждански форум, Гражданско общество Европа, Европейски център на фондациите, Европейски съюз за граждански свободи и Фондация за развитие на гражданското общество (Румъния), с цел да се създаде по-систематичен и цялостен подход за осигуряване на благоприятна среда за гражданското общество в Европа във времена на свиващо се пространство.

Подписали: