

NÁVRH STRATEGIE

na podporu příznivého evropského prostředí pro
občanskou společnost

Červen 2022

Ökotárs Alapítvány



ÚVOD

Silná, rozmanitá a nezávislá občanská společnost je nepostradatelnou součástí každé zdravé demokracie, kterou uznávají všechny významné mezinárodní instituce. Organizace občanské společnosti (CSO) a neformální skupiny/hnutí občanů hrají zásadní roli při prosazování a uplatňování univerzálních a evropských hodnot na místní, národní a nadnárodní úrovni a jsou často prvními a posledními, strážci, kteří udržují a podporují respekt k lidským právům, důstojnost, svobodu, toleranci a solidaritu. Organizace občanské společnosti představují organizovanou část širší občanské společnosti. Jsou klíčovými kanály hlasu občanů a fungují jako obousměrné spojení mezi veřejnou a soukromou arénou. Hrají také nesmírně důležitou roli při udržování sociálního začleňování, konstruktivního dialogu a zdravého životního prostředí. V dnešní době mnoha krizí, které ovlivňují klima, na kterém jsme závislí, integritu našich společností a naše osobní zdraví, to je důležitější než kdy jindy. Organizace občanské společnosti, komunitní a občanské skupiny a sociální hnutí v tomto ohledu mohou být, nebo již jsou, důležitými **spojenci evropských institucí** v době eskalace napětí ve vztahu k menšinám, xenofobie, rostoucí míry korupce, nepotismu a slabých demokratických institucí v některých členských státech. Naopak organizace občanské společnosti nahlíží na Evropskou unii jako na podporujícího politického aktéra a důležitý zdroj financování vlastních aktivit¹.

Aby mohla občanská společnost plnit své demokratické role a funkce a zajišťovat občanům bezpečný prostor pro uplatňování jejich svobod, potřebuje prostředí, které jí umožní vzkvétat. Současné opačné trendy - zmenšování občanského prostoru - však lze dnes pozorovat v rostoucím počtu evropských zemí, projevují se očeňovacími a pomlouvačnými kampaněmi, šikanou a různými právními omezeními bránícími občanské akci. Vzhledem k tomu, že členské státy jsou do značné míry svobodné a mají nezávislé pravomoci navrhnout své vlastní politiky a strategie týkající se občanské společnosti, mají orgány EU navzdory svým obavám relativně málo účinných nástrojů, jak čelit negativním trendům, a ani **ty nepředstavují systematický přístup**, spíše postupné reakce na vývoj situace.

Několik posledních událostí nicméně ukazuje zvýšenou pozornost a snahu chránit občanskou společnost ze strany Evropské komise i Parlamentu, což se projevuje např. v začlenění občanské společnosti jako podkapitoly do výroční Zprávy o právním státu, do nové strategie na posílení uplatňování Listiny základních práv, Evropského akčního plánu pro demokracii a několika zpráv EP. Zavedení nového programu Občané, rovnost, práva a hodnoty je dalším důležitým krokem ve smyslu větší podpory občanské společnosti v EU.

Žádný z výše uvedených dokumentů se však nezabývá občanskou společností jako takovou, ani nepopisuje všechny nástroje, které by instituce EU, zejména Komise, mohly používat a/nebo rozvíjet k posílení a rozvoji občanské společnosti v celé Evropě. Takové strategie existují, pokud jde o roli občanské společnosti ve vnějších vztazích (např. COM(2012) 492)², a Evropský hospodářský výbor dokonce z vlastní iniciativy vydal za tímto účelem několik zpráv³. Na druhé straně ale strategie, která by se zabývala záležitostmi občanské společnosti v celé EU, stále chybí.

¹ Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019 - Eva More-Hollerweger, Flavia-Elvira Bogorin, Julia Litofcenko, Michael Meyer (eds.), ERSTE Foundation, Vienna

² <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-492-EN-F1-1.Pdf>

³

<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/resilient-democracy-through-strong-and-diverse-civil-society-own-initiative-opinion>

Sdělení Komise v této věci by výrazně přispělo ke zviditelnění problémů a k **zařazení otázky občanské společnosti mezi evropské zájmy**, a to zdůrazněním její důležitosti a určením klíčových bodů činnosti. Evropská demokracie může být jen tak silná, jak silní jsou občané, kteří ji drží, pracují pro ni a chrání ji i pro další generace. Domníváme se proto, že v zájmu účinné obrany demokracie a právního státu **by se občanská společnost měla stát chráněnou evropskou hodnotou a prospěšnou výhodou sama o sobě.**

Občanskou společnost samozřejmě nelze považovat za jednolitou entitu, je to velmi rozmanitá sbírka různých skupin, hnutí a organizací s různými cíli, principy a zájmy. Nemá tedy žádnou uznávanou definici, ale (podle mezinárodní odborné literatury) existuje několik společných znaků, které dohromady mohou popsat, co občanská společnost je a co není⁴. Organizace občanské společnosti jsou:

- neziskové a nekomerční (tj. mohou vstupovat do ekonomických aktivit, ale nejsou založené s primárním cílem vytvářet zisk pro své členy a klienty)
- nevládní (tj. jsou nezávislí na státních a/nebo obchodních strukturách a neusilují o získání politické moci)
- ze své podstaty dobrovolné (tj. nezaložené z povinnosti, kterou ukládá zákon, organizace občanské společnosti mohou mít zaměstnance, dobrovolné příspěvky jsou však součástí jejich fungování)
- mají určitou úroveň institucionalizace a samosprávy (které přesahují čistě neformální působení, bez ohledu na to, zda mají právní subjektivitu či nikoli)
- pracují pro veřejné blaho (tj. přesahují soukromé zájmy svých členů, důležité jsou širší společenské cíle).

Komplexní strategie občanské společnosti (nebo plán) by měla strukturovaným způsobem popisovat (co možná nejvíce) kompletní soubor opatření a akcí, které má Komise k dispozici nebo které lze vyvinout, aby pomohly organizacím občanské společnosti v EU vzkvétat. Měla by:

- uznat význam a úlohu organizací občanské společnosti při prosazování a propagaci evropských hodnot
- přezkoumávat probíhající iniciativy a procesy, které mají význam pro občanskou společnost
- identifikovat mezery a nedostatky
- integrovat stávající, nové a budoucí nástroje k obraně a rozšiřování občanského prostoru.

Struktura takové strategie by mohla být založena na relevantních mezinárodních odborných doporučeních a přinášet diskuzi o příznivém prostředí pro občanskou společnost např. podle níže uvedených hlavních kritérií:

- (1) právo vstupu (svoboda sdružování);**
- (2) právo na svobodu pokojného shromažďování;**
- (3) právo působit bez neoprávněných zásahů státu;**
- (4) právo na svobodu projevu;**
- (5) právo na spolupráci a komunikaci;**
- (6) právo vyhledávat a zajišťovat zdroje;**
- (7) povinnost státu chránit.⁵**

⁴Viz např. Salamon, Lester M., Sokolowski, S. Wojciech és List, Regina (2003): Global Civil Society An Overview. Center for Civil Society Studies – Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore, U.S.A. /

⁵ Defend Civil Society Report, 2nd edition, June 2012, World Movement for Democracy/ICNL

Tento návrh, který rovněž staví na práci několika mezinárodních a evropských sítí, uvádí potenciální prvky této strategie v navrhované struktuře.

1) PRÁVO VSTUPU (SVOBODA SDRUŽOVÁNÍ) – právní prostředí

Zákonná úprava zakládání a fungování organizací občanské společnosti – zejména sdružení a nadací – se v jednotlivých členských státech obvykle z historických důvodů liší. Zatímco základní svoboda sdružování je zaručena v různých jurisdikcích, podrobná úprava týkající se např. registračního procesu, statutu veřejné prospěšnosti (PB), zdanění, správních a ohlašovacích povinností se liší, protože spadá do pravomocí členských států. Aby bylo dosaženo konvergence v celé Unii a aby mohly organizace občanské společnosti jednat efektivněji a bez překážek přes hranice, měly by být přijaty **minimální právní normy pro výklad a provádění svobody sdružování.** V tomto ohledu je velmi významným pokrokem nedávno schválená zpráva Parlamentu s doporučeními Komisi týkající se statutu evropských přeshraničních sdružení a neziskových organizací (A9-0007/2022, zpravodaj: Sergey Lagodinsky). Komise by měla na tento návrh urychleně reagovat přijetím navrhované směrnice o minimálních normách.

Na jednotném evropském trhu a v době globalizace působí i organizace občanské společnosti stále více na přeshraniční, regionální nebo mezinárodní úrovni. Lagodinského zpráva, která vychází z dřívějších podobných snah (např. COM(2012) 35 final - 2012/0022 (APP), obsahuje také doporučení pro nařízení o **evropské právní formě pro sdružení** s cílem usnadnit tuto přeshraniční aktivitu občanské společnosti (nebo případně přemístění mezi zeměmi). Na tuto iniciativu by bylo vhodné navázat, přičemž je třeba rovněž zvážit zavedení podobné právní formy pro nadace. Legislativní práce by rovněž měla využívat vstupů a dále se rozvíjet na základě konzultací se zástupci sítí občanské společnosti a akademickými odborníky, aby se vyhnula nezamyšleným a zbytečným byrokratickým překážkám při vzniku a fungování evropských organizací občanské společnosti⁶.

Kromě toho by měla být zavedena opatření, která umožní právní uznání organizací občanské společnosti v ostatních členských státech, než je jejich vlastní. Jednou z možných možností je lepší využití Evropské úmluvy o uznávání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací (Rada Evropy ETS 124, 1986). K dnešnímu dni tuto smlouvu podepsalo a ratifikovalo 8 členských států – Komise by měla povzbudit ostatní, aby ji následovaly, a zvážit také **začlenění ustanovení úmluvy do evropské legislativy.**

Další důležitou překážkou pro evropskou/mezinárodní činnost je rozdílnost daňových systémů pro organizace občanské společnosti, zejména pokud jde o přeshraniční darování a financování. Rada případů u Evropského soudního dvora zkoumala daňové zacházení s veřejně prospěšnými subjekty a jejich dárci (např. Hein Persche/Finanzamt Lüdenscheid [2009]; C-25/10 Missionswerk Werner Heukelbach eV/Belgien [2011]). Evropský soudní dvůr ve svých rozhodnutích potvrdil zásadu nediskriminace, čímž vyjádřil, že veřejně prospěšné organizace a jejich dárci působící přes hranice v rámci EU mají nárok na stejné daňové pobídky, jaké by se uplatňovaly při zcela domácím scénáři, a zahraniční, v EU sídlící organizace, může být srovnatelná s domácí organizací. V praxi však většina členských států nevytvořila procesní pravidla nebo pokyny k provádění této zásady a ty, které tato pravidla a pokyny mají, používají různé přístupy. Proto, jak navrhuje Akční plán pro sociální ekonomiku, by Komise měla vypracovat **jednotné pokyny pro daňové orgány**

⁶ Viz také: https://we-are-europe.org/wp-content/uploads/2018/09/wae_eas_historyandlegal_100918.pdf

členských států týkající se uplatňování této zásady a toho, jak prověřovat srovnatelnost nedomácích veřejně prospěšných subjektů s tuzemskými⁷.

Kromě evropské legislativy, která se přímo zabývá nebo reguluje organizace občanské společnosti, může jejich fungování přímo či nepřímo negativně ovlivnit mnoho dalších právních předpisů EU nebo jejich výklad a (nad)implementace členskými státy – příkladem jsou třeba pravidla proti praní špinavých peněz (viz bod 3). Aby se těmto nezamýšleným dopadům předešlo nebo se jim zabránilo, měly by návrhy právních předpisů EU s takovým potenciálním dopadem projít procesem hodnocení ex-ante z pohledu občanské společnosti. Podobně by měly být pravidelně přezkoumávány dopady stávající legislativy se vstupy a příspěvky dotčených organizací a na jejich základě by měly být zavedeny změny nebo doporučení.

Akce:

- *Sledovat doporučení zprávy Evropského parlamentu (Lagodinského zpráva) o zavedení evropského statutu sdružení a minimálních standardů právních předpisů občanské společnosti, dále je rozvíjet po konzultacích se stakeholdery občanské společnosti a přijmout navrhované nařízení a směrnici*
- *Začlenit Úmluvu Rady Evropy o uznávání organizací občanské společnosti do unijního práva*
- *Přezkoumat daňové předpisy ovlivňující občanskou společnost a vypracovat doporučení Komise ke zlepšení sbližování pravidel členských států*
- *Provádět ex-ante a ex-post hodnocení dopadu příslušných právních předpisů EU (např. týkajících se právního státu, financování) a jejich provádění na občanskou společnost v členských státech*

⁷Viz také:

https://www.philanthropyadvocacy.eu/wp-content/uploads/2021/02/2020_Cross-border-Philanthropy-Taxation.pdf

2) PRÁVO NA SVOBODU POKOJNÉHO SHROMAŽĎOVÁNÍ

Nenásilný protest je důležitý nástroj, často poslední možnost občanského aktivismu a základní právo, které by všichni občané a jejich organizace měli mít možnost svobodně uplatňovat bez zbytečných překážek. Navzdory tomu nedávno několik členských států předložilo nebo schválilo právní předpisy omezující svobodné shromažďování pod rouškou mimořádných opatření (souvisejících s pandemií) nebo veřejného pořádku a bezpečnosti, od úplného zákazu až po poskytnutí nadměrného prostoru pro zásah policie. Taková omezení musí být vždy přiměřená, odůvodněná a časově omezená – některé současné legislativní návrhy však tato kritéria nesplňují.

Zatímco regulace shromáždění je opět v kompetenci členských států, instituce EU (Komise) by mohly a měly tato potenciální omezení sledovat, pravidelně zveřejňovat zjištění (např. v každoroční Zprávě o právním státu) a formulovat doporučení členským státům ohledně osvědčených postupů.

Akce:

- *Sledovat a pravidelně podávat zprávy o stavu svobody shromažďování a o potenciálních omezeních této svobody v členských státech, zdůrazňovat praktiky, které jsou v rozporu s příslušným mezinárodním právem*

3) PRÁVO PŮSOBIT BEZ NEOPRÁVNĚNÝCH ZÁSAHŮ STÁTU (A POVINNOST STÁTU CHRÁNIT)

V posledním desetiletí se organizace občanské společnosti v rostoucím počtu členských států setkávaly s útoky a obtěžováním ze strany státních i nestátních aktérů: měly podobu mediálních pomlouvačných kampaní a stigmatizace, obtěžujících nebo politicky motivovaných administrativních procesů nebo dokonce restriktivní legislativy. V některých členských státech může být v důsledku těchto událostí ohrožena samotná existence některých organizací občanské společnosti. Komise by měla tento vývoj sledovat a podle potřeby a možností reagovat. Za tímto účelem by měla každoroční **Zpráva o právním státu popisovat a analyzovat stav občanské společnosti v každém členském státě ve větším rozsahu a podrobněji** než v současnosti (v samostatné kapitole) a také formulovat konkrétní doporučení pro případné zlepšení. Důležitý odkaz na obsah a strukturu takové kapitoly lze nalézt ve výstupech každoročních konzultací Agentury pro základní práva týkající se občanské společnosti. Tyto konzultace zkoumají situaci optikou 4 hlavních kritérií: (1) právní prostředí (2) financování a zdroje (3) participace a konzultace (4) hrozby a útoky. V tomto ohledu může Komise stavět na svých zkušenostech a praxi svých vnějších politik týkajících se hodnocení stavu občanských svobod a rozvoje obranných mechanismů pro jejich ochránce (např. jak je popsáno na protectdefenders.eu).

I když se všeobecně uznává silná potřeba koordinovaného úsilí v boji proti financování terorismu a praní špinavých peněz na celém světě, příklady nejen v členských státech ukazují, že nepřiměřené nebo jednoduše nedbalé uplatňování stávajících právních norem (např. směrnice o boji proti praní špinavých peněz) může poškodit legitimní organizace občanské společnosti pracující pro veřejné blaho (např. prostřednictvím nadměrné ohlašovací povinnosti). Během probíhajícího přezkumu tohoto právního předpisu by proto Komise měla navázat dialog s klíčovými odbornými organizacemi občanské společnosti a v celé EU uplatnit **jednotný, na rizicích založený a přiměřený přístup** se zvláštním zřetelem na používání termínu „skutečný vlastník“ v případě organizací občanské společnosti (a související výjimku z povinností) tak, aby se zabránilo nežádoucímu dopadu na organizace občanské společnosti (viz také bod 1.)⁸.

Komise by také měla v maximální možné míře **nadále využívat stávající opravné prostředky** v případech, kdy jsou vnitrostátní právní předpisy o občanské společnosti v rozporu s evropským právem nebo normami (zejména svobodou sdružování a shromažďování), včetně řízení pro nesplnění povinností a iniciování případů u ESD, v souladu se Strategii na posílení uplatňování Listiny základních práv. Nedávno navržená směrnice SLAPP⁹ (a související plánovaná opatření) bude důležitou systémovou pojistkou proti specifickému typu zastrašování, které ovlivňuje organizace občanské společnosti, proto je žádoucí její rychlé přijetí.

Rovněž by mělo dojít k vytvoření **mechanismu včasného varování** (například u evropského veřejného ochránce práv), který by subjektům občanské společnosti umožnil rychle ohlásit Evropské komisi závažné problémy a/nebo hrozby týkající se občanských svobod, včetně potenciálně omezujících předpisů nebo opatření přijatých členskými státy.

Instituce včetně Komise by měly i na politické úrovni (např. místopředseda) ve své komunikaci odsoudit každý případ obtěžování a útoků na občanskou společnost (jak ze strany státních, tak nestátních aktérů) a také pravidelněji zviditelňovat a **uznávat příspěvek** organizací občanské společnosti k všeobecnému blahu.

⁸ Viz: <https://www.philanthropyadvocacy.eu/wp-content/uploads/2020/07/AML-Consultation-contribution.pdf>

⁹ Směrnice o ochraně osob, které se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategickými žalobami proti účasti veřejnosti“) COM(2022) 177 final

Akce:

- *Strukturovaně a podrobně zahrnout občanskou společnost do každoročních Zpráv o právním státu*
- *Pokračovat v pravidelném sbírávání údajů FRA a monitorování stavu občanské společnosti*
- *Pokračovat v používání řízení o nesplnění povinnosti a právních postupů omezujících legitimní činnost občanské společnosti*
- *Vytvořit výstražný systém pro hlášení útoků v občanském prostoru*
- *Odsoudit případy obtěžování a útoků na občanskou společnost na politické úrovni*
- *Pokračovat v uznávání toho, jak přispívá občanská společnost k evropskému projektu*

4) PRÁVO NA SVOBODU PROJEVU

V dobách fake news a dezinformací přispívá zkreslené zpravodajství k hanobení a stigmatizaci organizací občanské společnosti hájících demokratické hodnoty, a tak vytváří jejich negativní obraz. To je umocněno nedostatečným přístupem těchto organizací k médiím. Organizace občanské společnosti si přitom často vytvářejí vlastní média (především v online sféře) a jsou důležitými zdroji důvěryhodných informací a ověřování faktů. Je však třeba jejich hlas ještě zesílit. Bez pomoci vyváženého a nezaujatého mediálního (tištěného, elektronického a online) prostředí mají organizace občanské společnosti také potíže s předáváním svého poselství širšímu publiku za hranice své „názorové bubliny“. Při implementaci Akčního plánu pro evropskou demokracii a Akčního plánu pro sdělovací prostředky by Komise měla věnovat pozornost problémům, které se týkají **informování o sdělovacích prostředcích a přístupu občanské společnosti k nim**, zejména pokud jde o spolupráci EU mezi regulátory sdělovacích prostředků a samoregulačními orgány, podporu větší mediální rozmanitosti a také zvyšování mediální gramotnosti. Možné konkrétní návrhy by mohly zahrnovat např. programování a sociální reklamní prostor věnovaný organizacím občanské společnosti a jejich agendě.

Dalším důležitým předpokladem svobodného projevu aktivních občanů a občanské angažovanosti je existence a implementace **smysluplného vzdělávání občanů** ve všech členských státech na všech úrovních - formálního i neformálního, školního i mimoškolního. Občanská výchova je klíčovým nástrojem v úsilí čelit protidemokratickým trendům, podporovat evropské hodnoty a občanství a překonávat současné rozdíly. Organizace občanské společnosti mohou účinně přispívat k dobrému vzdělávání občanů a osvětě prostřednictvím mnoha svých aktivit a projektů – proto je třeba podporovat a usnadňovat jejich přístup ke vzdělávacím institucím a spolupráci s nimi. Vzhledem k tomu, že současná praxe je v Unii opět velmi různorodá, měla by Komise vypracovat komplexní pokyny pro členské státy, jak vytvořit vzdělávací osnovy a programy založené na Chartě Rady Evropy o výchově k demokratickému občanství a výchově k lidským právům (CM/Rec(2017)7). Stávající iniciativy v oblasti vzdělávání, které dále prosazují a podporují toto úsilí, by měly být koordinovány na úrovni Unie zřízením samostatné agentury pro vzdělávání občanů tak, jak navrhuje v této oblasti působící organizace. Priority a grantové výzvy programu Erasmus+ by měly zajistit, aby bylo vzdělávání občanů v co nejširším rozsahu začleněno do programového rámce¹⁰, a tím poskytnout podporu jak organizacím občanské společnosti, tak vzdělávacím institucím v této oblasti.

Měl by být zaveden monitorovací mechanismus pro hodnocení provádění a dopadu výchovy občanů a mediální výchovy v členských státech podobný výše popsanému.

Akce:

- *Podporovat vyvážené informování o občanské společnosti a poskytování většího prostoru občanské společnosti v médiích během implementace Akčního plánu pro evropskou demokracii a Mediálního plánu*
- *Plně implementovat a využívat chartu Rady Evropy a rámec pro vzdělávání občanů; vytvořit evropské osvědčené postupy a samostatnou agenturu věnovanou tomuto tématu*

¹⁰Viz také: https://www.nece.eu/wp-content/uploads/2020/12/NECE_declaration.pdf

5) PRÁVO NA SPOLUPRÁCI A KOMUNIKACI – zapojení se

Občanská společnost může plně vykonávat svou demokratickou roli pouze tehdy, budou-li mít její organizace přístup k rozhodovacím orgánům a institucím a budou-li schopny s nimi komunikovat. Zatímco § 11. Smlouvy o EU stanovuje základní principy dialogu a v posledních letech bylo dosaženo významného pokroku v jeho implementaci (v neposlední řadě zahrnutím tohoto mandátu do posláním místopředsedy Komise), pro organizace občanské společnosti jsou instituce stále ještě obtížně přístupné a existuje doložená předpojatost vůči podnikům a veřejným orgánům.

Komise by proto měla iniciovat vypracování meziinstitucionálních pokynů pro systém otevřeného, inkluzivního, pravidelného a strukturovaného **dialogu mezi orgány EU** (Komise jako celek, jednotlivá generální ředitelství, předseda a výbory Parlamentu, předsednictví Rady) **a organizovanou evropskou občanskou společností**, aby zajistila, aby byly politiky a právní předpisy navrhovány a prováděny s jejich účastí a přispěním v zájmu celé EU a jejích občanů. To by se mělo vztahovat nejen na konkrétní odvětví a konkrétní právní předpisy, ale mělo by zahrnovat i horizontální a průřezové otázky (včetně rozpočtových otázek) v celém jejich legislativním cyklu. Prvky těchto pokynů by měly zahrnovat

- zřízení kontaktního místa pro dialog v každém generálním ředitelství se speciálně vyškolenými zaměstnanci (kteří mají v ideálním případě bezprostřední zkušenosti s organizacemi občanské společnosti, např. díky svým stáží),
- zvýšení transparentnosti dialogu rozhodovacích procesů tím, že budou dokumenty lépe dostupné,
- organizování pravidelných setkání (na vysoké úrovni) mezi institucemi a zástupci občanské společnosti,
- přezkoumání složení expertních skupin, poradních orgánů a pracovních skupin ve všech institucích EU, zejména v Evropské radě, s cílem zajistit spravedlivé zastoupení organizací občanské společnosti a vyvážit vliv založený na obchodních zájmech ¹¹.

Možné způsoby takového dialogu (kdo, kdy, kde a jak k němu přistupovat) by měly být veřejně dostupné s uvedením kontaktních míst. Měla by být také vypracována opatření pro spolupráci mezi občanskou společností a institucemi EU v době krizí – tuto potřebu zdůraznily události v posledních letech. Zastoupení v členských státech by mohla hrát roli při přibližování těchto konzultací „základu“, tj. přibližování organizacím občanské společnosti, které působí na místní a národní úrovni, vytvořením sítě nebo infrastruktury „hubů“ dialogu.

Společně se sítěmi CSO (sjednocenými pod Civil Society Convention on the Future of Europe) je třeba pečlivě zhodnotit nedávno ukončenou **Konferenci o budoucnosti Evropy** z hlediska její reprezentativnosti, inkluzivity a procesů. Poznatky z ní by měly být začleněny do jakékoli podobné budoucí praxe, ať už bude trvalá nebo dočasná. Je třeba podobně zvážit i zlepšení mechanismů **Evropské občanské iniciativy** a pozornost obzvláště zaměřit na opatření, která by umožnila vyšší míru úspěšnosti budoucích iniciativ.

Klíčovým nástrojem přímé komunikace mezi Komisí a zástupci občanské společnosti je Evropský hospodářský a sociální výbor. Kvůli absenci podrobných kritérií se však delegování národních zástupců ve 3. skupině v jednotlivých členských státech liší – v některých případech jsou zástupci občanské společnosti jmenováni národními vládami bez jakékoli konzultace nebo transparentního výběrového řízení. Komise by proto měla navrhnout **EHSV vypracování jednotného nařízení**

¹¹Viz také: <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2019/06/Roadmap-to-Civil-Dialogue-in-the-EU.pdf>

týkajícího se transparentního a participativního systému delegování členů občanské společnosti (např. prostřednictvím volebního systému) včetně kritérií zaručujících jejich nezávislost na vládách. Tyto pokyny by také měly zahrnovat očekávání týkající se obousměrné komunikace mezi členy a jejich volebními obvody, mechanismy a záruky vstupu a zpětné vazby pro místní a národní organizace občanské společnosti.

Zatímco strukturovaný dialog na úrovni EU je velmi důležitý také z hlediska lepší podpory veřejnosti a „vlastnictví“ politik, účast a angažovanost organizací občanské společnosti samozřejmě začíná a je praktikována nejprve na místní úrovni. Pro postupné přiblížení míry jejich zapojení napříč členskými státy by měly být vypracovány pokyny, které umožní smysluplný přínos těchto organizací a zvýší transparentnost na všech úrovních. Například tak, že by státní rozpočty nebyly schvalovány bez procesu otevřené a inkluzivní občanské účasti. Doporučení **Rady Evropy** (CM/Rec(2018)4) **o účasti občanů na místním veřejném životě poskytují v tomto ohledu dobrý základ.**

Využívání finančních prostředků EU v rámci sdíleného řízení Komisí a orgány členských států je v tomto ohledu jednou ze specifických oblastí zájmu. Vzhledem k tomu, že veřejná **konzultace na národní úrovni má být nedílnou součástí programovacího procesu,** měla by Komise důsledně sledovat skutečné plnění této povinnosti a její výsledky a zasáhnout v případě nedostatků nebo tam, kde byla konzultace jen „náhodné zaškrtávání odpovědí“¹². Konzultace by měly být založeny na zásadách otevřenosti a inkluzivity, včasnosti a kontinuity, transparentnosti a dostupnosti, partnerství a zpětné vazby.

Akce:

- *Vyvinout a implementovat komplexní mezi-institucionální pokyny pro strukturovaný dialog s občanskou společností ve všech oblastech politiky*
- *Zlepšit přístupnost a dopad Evropské občanské iniciativy*
- *Vypracovat závazná pravidla pro delegování členů občanské společnosti do 3. skupiny EHSV*
- *Podporovat konzultace a účast občanské společnosti na národní a místní úrovni*
- *Sledovat konzultační procesy na vnitrostátní úrovni při programování fondů EU v rámci sdíleného řízení*

¹²<https://ecnl.org/sites/default/files/2021-01/CSE-ECNL-Participation-of-CSOs-in-the-preparation-of-the-EU-NR-RPs.pdf>

6) PRÁVO VYHLEDÁVAT A ZAJIŠŤOVAT ZDROJE - financování

Organizace občanské společnosti mohou plnit své společenské role pouze s odpovídajícími finančními prostředky a zdroji. Ve většině zemí v EU jsou však organizace občanské společnosti často podfinancovány z důvodu omezování veřejných zdrojů nebo kvůli nadměrné administrativní zátěži související s dotacemi¹³. V tomto ohledu je zavedení nového programu **Občané, rovnost, práva a hodnoty** (CERV) vítaným krokem. Ponaučení z jeho prvních výzev je však nutné pečlivě vyhodnotit po konzultaci s příslušnými odborníky a zástupci organizací občanské společnosti a zohlednit ho v přípravě budoucích způsobů financování tak, aby byly zajištěny skutečně transparentní a zároveň flexibilní a uživatelsky přívětivé dotační mechanismy (např. pokud jde o spolufinancování, požadavky na monitoring a zprávy a administrativní požadavky), které budou mít na zřeteli budování kapacit a institucionální rozvoj organizací občanské společnosti. Měly by být zavedeny vhodné postupy hodnocení, nejen kvůli tomu, aby došlo ke snížení zátěže, ale také aby bylo zaručeno, že finanční prostředky budou poskytovány pouze organizacím občanské společnosti, které skutečně podporují a chrání demokracii, právní stát a základní práva.

Kromě toho by Komise měla prozkoumat možnosti zvýšené **participace organizací občanské společnosti jako příjemců v jiných centrálně řízených programech**, rovněž s využitím možnosti financování třetí stranou (tj. přerozdělování malých grantů zprostředkovateli z řad občanské společnosti) a vyvinout programy budování kapacit, které umožní jejich úspěšnou aplikaci (např. Kreativní Evropa, Horizont Evropa). V případě fondů se sdíleným řízením by Komise měla sledovat postupy členských států a rozsah, v jakém mohou organizace občanské společnosti tyto prostředky využívat jako hlavní žadatelé a jako partneři (např. zda existují samostatné dotační výzvy zaměřené na organizace občanské společnosti) a co nejvíce usnadnit přímý přístup k nim.

Akce:

- *Zhodnotit po konzultaci s odborníky na občanskou společnost zkušenosti s programem CERV, aby se z něj stal skutečně transparentní, flexibilní a uživatelsky přívětivý grantový mechanismus tím, že se sníží spolufinancování a administrativní zátěž pro žadatele, rovněž s přihlédnutím k budování kapacit a potřebám institucionálního rozvoje cílových organizací občanské společnosti*
- *Zvýšit dostupnost dalších centrálně řízených programů financování pro organizace občanské společnosti (tím, že se zjednoduší procedury, využije financování třetí stranou a/ nebo budování kapacit žadatelů)*
- *Sledovat dostupnost finančních prostředků v rámci sdíleného řízení pro organizace občanské společnosti a zakročit v případě zjištěných nedostatků*

¹³https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-civic-space-organisation-experiences_en.pdf

ZÁVĚR

Zatímco celková legislativa občanské společnosti zůstává v pravomoci členských států, role, kterou zastávají organizace občanské společnosti při ochraně demokracie a evropských hodnot, stejně jako jejich přeshraniční činnost, odůvodňuje potřebu komplexní evropské strategie občanské společnosti. Výše uvedené shrnutí uvádí a popisuje potenciální klíčová opatření, která by Komise mohla podniknout, aby **posílila status a pozici občanské společnosti v EU jako spojení evropských institucí** a odpověděla tak na negativní trendy pozorované v některých členských státech. Prostřednictvím náležitého uznání, návaznosti na stávající iniciativy a zavedením nových opatření tak, jak je navrhováno, lze maximálně využít potenciál přínosu občanské společnosti k evropskému projektu a zároveň vytvořit „záchrannou síť“ proti dalšímu zmenšování občanského prostoru. Do budoucna lze uvažovat o dalších, ještě ambicióznějších plánech legislativy, financování, viditelnosti a dialogu s organizacemi občanské společnosti – v neposlední řadě s ohledem na výsledky a doporučení Konference o budoucnosti Evropy. Organizace občanské společnosti jsou připraveny sehrát svou roli v tomto úsilí.