



2023/2836

20.12.2023

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2023/2836

z dnia 12 grudnia 2023 r.

w sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz ich skutecznego uczestnictwa w tych procesach

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Jak określono w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”), Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka. Zgodnie z art. 10 ust. 3 TUE każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, a decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Art. 165 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) stanowi podstawę działań Unii mających na celu zachęcanie osób młodych do uczestnictwa w demokratycznym życiu Europy.
- (2) Art. 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) gwarantuje prawo do swobodnego stowarzyszania się oraz prawo do swobodnego zgromadzania się. Wiąże się ono z prawem osób fizycznych do zrzeszania się w ramach grup lub struktur zorganizowanych. Prawo to – jak uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – stanowi jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólne w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczynić się do właściwego funkcjonowania życia publicznego. Co więcej, prawo do wolności wypowiedzi i informacji określone w art. 11 Karty obejmuje prawo do posiadania i wygłaszania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji. Ponadto w art. 41 Karty dotyczącym prawa do dobrej administracji nałożono na administrację obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Wreszcie w art. 24 Karty uwzględniono prawo dzieci do swobodnego wyrażania swoich poglądów, a także wprowadzono obowiązek brania pod uwagę tych poglądów w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i stopnia dojrzałości.
- (3) Należy aktywnie promować integracyjną i skuteczną współpracę organów publicznych z obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obrońcami praw człowieka w zakresie procesów kształtowania polityki publicznej. Procesy kształtowania polityki publicznej nie obejmują w żaden sposób indywidualnych decyzji administracji, które mogłyby mieć wpływ na prawa osób fizycznych. Potrzebne jest dostosowane podejście, ponieważ warunki uczestnictwa poszczególnych obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie są takie same.
- (4) Państwa członkowskie powinny stworzyć i utrzymywać bezpieczne otoczenie sprzyjające organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka, aby zwiększyć ich skuteczne zaangażowanie i zapewnić im możliwość aktywnego uczestnictwa w procesach kształtowania polityki publicznej, a tym samym odgrywania kluczowej roli w demokracjach w Unii. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego określa się często jak struktury o charakterze niepaństwowym, nienastawioną na zysk, bezstronną i pokojową, za pośrednictwem której ludzie organizują się, aby realizować wspólne cele i ideały ⁽¹⁾. Obrońcy praw człowieka to jednostki, grupy i podmioty społeczne, które propagują i chronią powszechnie uznane prawa człowieka i podstawowe wolności, zgodnie z definicją zawartą w Deklaracji ONZ o obrońcach praw człowieka z 1998 r. ⁽²⁾, do której odniesiono się również w Wytocznych UE w sprawie obrońców praw człowieka ⁽³⁾. Obrońcy praw człowieka dążą do propagowania i ochrony praw obywatelskich i politycznych, a także propagowania, ochrony i realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ⁽⁴⁾. Unia zobowiązuje się do współpracy z organizacjami, które szanują wartości unijne i prawa podstawowe zapisane w art. 2 TUE i w Karcie.

⁽¹⁾ Zob. np. komunikat Komisji „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju”, COM(2012) 492 final.

⁽²⁾ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and>

⁽³⁾ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf

⁽⁴⁾ W niniejszym zaleceniu wszelkie odniesienia do „organizacji społeczeństwa obywatelskiego” należy rozumieć jako obejmujące również „obrońców praw człowieka”.

- (5) Należy zapewnić udział obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach kształtowania polityki publicznej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym. Potrzebę tę uznano także w Wytocznych Organizacji Narodów Zjednoczonych dla państw w sprawie skutecznej realizacji prawa do udziału w sprawach publicznych ⁽⁵⁾, zaleceniach Rady Europy w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie ⁽⁶⁾ i w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym ⁽⁷⁾ oraz w sprawie demokracji deliberatywnej ⁽⁸⁾, rekomendacji OECD w sprawie otwartego rządu ⁽⁹⁾, Kodeksie dobrych praktyk w zakresie udziału obywateli w procesie decyzyjnym opracowanym przez Konferencję Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych ⁽¹⁰⁾ oraz wspólnych wytycznych Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE-ODIHR) i Komisji Weneckiej w sprawie wolności zrzeszania się ⁽¹¹⁾.
- (6) Kształtowanie polityki w oparciu o dowody oznacza, że organy publiczne powinny angażować podmioty, których ustalane zasady i podejmowane decyzje dotyczą, oraz aktywnie gromadzić opinie i dowody przekazywane przez nie na poszczególnych etapach całego procesu kształtowania polityki. W interesie państw członkowskich powinno zatem leżeć aktywne wspieranie udziału obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach kształtowania polityki publicznej. Obejmuje to innowacyjne możliwości, takie jak działalność kulturalna i współpraca z organizacjami kulturalnymi, w przypadku których wykazano, że wzmacniają zaangażowanie obywateli, demokrację i spójność społeczną ⁽¹²⁾. Państwa członkowskie powinny one propagować wspierające i integracyjne środowisko zapewniające obywatelom możliwości skutecznego uczestnictwa w takich procesach. Takie środowisko zwiększa przejrzystość i odporność na manipulację informacją i dezinformację oraz może przyczynić się do wzmocnienia zaufania do demokracji pośredniej.
- (7) Propagowanie uczestnictwa obywateli w kształtowaniu polityki publicznej wspiera frekwencję wyborczą i zachęca obywateli do udziału w demokracji pośredniej, w tym przez prowadzenie kampanii i kandydowanie. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby obywatele mieli dostęp do informacji za pośrednictwem odpowiednich kanałów i narzędzi uczestnictwa, a także do zasobów zwiększających świadomość na temat praw obywatelskich Unii.
- (8) Uczestnictwo w kształtowaniu polityki publicznej powinno mieć charakter integracyjny i odzwierciedlać w największym możliwym zakresie konfigurację demograficzną i różnorodność okręgu wyborczego, a także potrzeby grup niedostatecznie reprezentowanych lub osób z niepełnosprawnościami ⁽¹³⁾. Państwa członkowskie powinny zapewniać możliwość uczestnictwa za pośrednictwem dostosowanych i dostępnych działań i mechanizmów zarówno w internecie, jak i poza nim, w tym na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych.
- (9) Technologie cyfrowe wpływają na formę procesów kształtowania polityki w Unii, a także na sposób, w jaki organy publiczne wchodzi w interakcje z obywatelami. Wykorzystanie w procesach kształtowania polityki nowych technologii takich jak platformy internetowe i narzędzia e-rządzenia może sprzyjać lepszej interakcji między obywatelami a ich rządami. Wprowadzanie takich technik powinno odbywać się z poszanowaniem mechanizmów kontroli i równowagi społeczeństwa demokratycznego i być należycie chronione przed ryzykiem cyberataków i inwigilacji w internecie. Mimo uznania potencjału rozwiązań cyfrowych z punktu widzenia zwiększania udziału społeczeństwa, ich rola może być w tym względzie niewystarczająca i prowadzić do pogłębienia przepaści cyfrowej. W stosownych przypadkach należy zatem nadal przewidywać i umożliwiać udział osobisty.

⁽⁵⁾ ONZ, Wytoczne w sprawie skutecznej realizacji prawa do udziału w sprawach publicznych, 2018.

⁽⁶⁾ Rada Europy, Zalecenie CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie.

⁽⁷⁾ Rada Europy, zalecenie CM/Rec(2001)19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich oraz zalecenie CM/Rec(2018)4 w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym. Na szczeblu lokalnym zob. również Rada Europy, zalecenie CM/Rec(2009)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie oceny, audytu i monitorowania uczestnictwa i polityk uczestnictwa na poziomie lokalnym i regionalnym, oraz Rada Europy, Protokół dodatkowy do Europejskiej karty samorządu lokalnego w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach władzy lokalnej.

⁽⁸⁾ Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie demokracji deliberatywnej (CM/Rec(2023)6).

⁽⁹⁾ OECD, rekomendacja Rady w sprawie otwartego rządu, OECD/LEGAL/0438.

⁽¹⁰⁾ Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych, Kodeks dobrych praktyk w zakresie udziału obywateli w procesie decyzyjnym (zmieniony), 30 października 2009 r.

⁽¹¹⁾ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/1/32371.pdf>

⁽¹²⁾ Zob. „Culture and Democracy: the evidence – the importance of citizens’ participation in cultural activities for civic engagement, democracy and social cohesion – lessons from international research” [Kultura i demokracja: dowody – znaczenie uczestnictwa obywateli w działaniach kulturalnych dla zaangażowania obywatelskiego, demokracji i spójności społecznej – wnioski z badań międzynarodowych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, maj 2023 r.

⁽¹³⁾ Zob. np. odniesienie do uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami oraz Romów w komunikatach Komisji pt. „Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030”, COM(2021) 101 final, oraz „Unia równości: unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów”, COM(2020) 620 final.

- (10) Umiejętność korzystania z mediów i umiejętności cyfrowe są ważne, aby uczestniczyć w procesach kształtowania polityki publicznej w internecie, uzyskiwać dostęp do odpowiednich informacji i je przeglądać, jak również współpracować z organami i rozwijać umiejętność identyfikowania zmanipulowanych treści, w tym dezinformacji oraz być na odpornymi na takie treści. Umiejętności te można dalej nabywać się w drodze kształcenia i szkolenia, uczenia się pozaformalnego i nieformalnego oraz pracy z młodzieżą, ze szczególnym naciskiem na krytyczne myślenie ⁽¹⁴⁾. Konieczne jest podejście obejmujące całe społeczeństwo oraz współpraca również z organizacjami opracowującymi inicjatywy oddolne i podejmującymi działania w zakresie monitorowania, rozpoznawania, wczesnego identyfikowania fałszywych treści i demaskowania dezinformacji.
- (11) Innowacyjne formy uczestnictwa bezpośrednio z udziałem obywateli, takie jak procesy dyskusji i współtworzenia online i osobiście, to obiecujące praktyki wspierania i odnawiania mechanizmów zarządzania. Pomagają one zmobilizować obywateli do rozwiązywania złożonych problemów politycznych, w tym do podejmowania decyzji dotyczących zmiany klimatu i inwestycji infrastrukturalnych ⁽¹⁵⁾.
- (12) Te innowacyjne formy uczestnictwa i zaangażowania w kształtowanie polityki publicznej mogą być realizowane na różnych etapach kształtowania polityki oraz organizowane w różnych formach, np. paneli obywatelskich, komisji lub zgromadzeń odbywających się w internecie lub poza nim, konferencji konsensusowych, partycypacyjnego planowania budżetu i współtworzenia. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy administracji publicznej dysponowały odpowiednimi zasobami finansowymi i kompetencjami do organizowania takich działań, z uwzględnieniem na przykład wymogów unijnego prawa o ochronie danych.
- (13) Państwa członkowskie mogą korzystać z wiedzy fachowej i najlepszych praktyk na szczeblu unijnym, w szczególności Konferencji w sprawie przyszłości Europy ⁽¹⁶⁾. Aby wspierać aktywne uczestnictwo obywateli i jako działania następcze w wyniku Konferencji Komisja wdraża nowy etap zaangażowania obywateli, wzmacniając swoje normy i narzędzia, w tym europejskie panele obywatelskie, skupiające losowo wybranych obywateli ze wszystkich państw członkowskich, z których jedna trzecia jest w wieku od 16 do 25 lat, na których omawia się kluczowe przygotowywane wnioski i które są obecnie stałym elementem życia demokratycznego w Unii ⁽¹⁷⁾. Komisja pracuje również nad zmodernizowanym portalem „Wyraź swoją opinię”, który ma służyć jako internetowy punkt ogniskujący uczestnictwo obywatelskie. Portal „Wyraź swoją opinię” umożliwi obywatelom zaangażowanie się na różnych poziomach w działania instytucji europejskich: od wyrażania opinii na temat inicjatyw ustawodawczych (konsultacje publiczne) przez debaty i dyskusje z innymi Europejczykami po przedstawianie własnych propozycji dotyczących Unii, w której chcą żyć, za pośrednictwem europejskich inicjatyw obywatelskich. Portal ten ma różne niepowtarzalne funkcje, które opracowano na potrzeby wielojęzycznej platformy cyfrowej Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Komisja ustanowiła również Centrum Kompetencji ds. demokracji uczestniczącej i deliberatywnej ⁽¹⁸⁾, aby wspierać wdrażanie tych praktyk na szczeblu unijnym i krajowym przez łączenie praktyków i naukowców w całej Unii oraz prowadzenie badań nad najlepszymi praktykami i innowacjami, zarówno w internecie, jak i poza nim.
- (14) Państwa członkowskie mogłyby również czerpać przykłady z inicjatyw podejmowanych w ramach przepisów dotyczących demokracji środowiskowej i stosować podobne inicjatywy w innych obszarach kształtowania polityki publicznej. Przykłady te są w szczególności związane ze zobowiązaniami wynikającymi z konwencji z Aarhus ⁽¹⁹⁾ oraz przepisów rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽²⁰⁾ lub z prac parlamentów partnerskich ⁽²¹⁾ organizowanych przez Unię, na przykład w ramach Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu, w celu omówienia, jak osoby fizyczne, rządy lokalne i krajowe oraz Unia Europejska mogą najlepiej przeciwdziałać zmianie klimatu.

⁽¹⁴⁾ Rada Europy, Podręcznik cyfrowej edukacji obywatelskiej, <https://rm.coe.int/16809382f9>. Zob. również Komisja Europejska, Engaging with Food, People and Places [Zaangażowanie w żywność, ludzi i miejsca], <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121910>.

⁽¹⁵⁾ Zob. inicjatywy w ramach Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu (europa.eu). Zob. także sprawozdanie OECD „**[Innowacyjne uczestnictwo obywateli i nowe instytucje demokratyczne – uchwycenie tendencji w zakresie demokracji deliberatywnej] (2020) oraz deklaracja OECD/LEGAL/0484 OECD z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie budowania zaufania i wzmacniania demokracji, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484>.

⁽¹⁶⁾ Sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy, „Przyszłość jest w Twoich rękach”, 9 maja 2022 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Konferencja w sprawie przyszłości Europy „Od wizji do konkretnych działań” z 17 czerwca 2022 r. (COM (2022) 404 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0404>. Zob. również strona internetowa europejskich paneli obywatelskich (europa.eu).

⁽¹⁸⁾ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy/about_en

⁽¹⁹⁾ EKG ONZ, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencja z Aarhus).

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Unii (Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>).

⁽²¹⁾ https://climate-pact.europa.eu/about/peer-parliaments_en

- (15) Unia, w zakresie swojej kompetencji, i wszystkie państwa członkowskie są stronami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ⁽²²⁾. W konwencji nałożono na państwa-strony obowiązek ścisłej współpracy z osobami z niepełnosprawnościami, w tym dziećmi z niepełnosprawnościami, oraz aktywnego ich angażowania przy opracowywaniu i wdrażaniu postanowień prawnych i strategii implementacji postanowień Konwencji, jak również przy innych procesach decyzyjnych dotyczących kwestii związanych z osobami z niepełnosprawnościami. Należy zapewnić dostępność dla osób z niepełnosprawnościami zgodnie z wymogami dostępności określonymi w załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 ⁽²³⁾, a także racjonalne usprawnienia umożliwiające uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami w procesach kształtowania polityki publicznej na równych zasadach z innymi osobami.
- (16) Państwa członkowskie powinny zachęcać dzieci i młodzież do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii, aby wspierać ich długoterminowe zaangażowanie w europejskie demokracje w charakterze aktywnych obywateli i pionierów pozytywnych zmian transformacyjnych. Wymaga tego strategia UE na rzecz praw dziecka ⁽²⁴⁾, strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży ⁽²⁵⁾ oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego ⁽²⁶⁾. Państwa członkowskie mogą uczyć się na podstawie najlepszych praktyk dotyczących istniejących rad dziecięcych i młodzieżowych, takich jak unijny dialog młodzieżowy ⁽²⁷⁾, unijna platforma uczestnictwa dzieci ⁽²⁸⁾ i kącik edukacyjny ⁽²⁹⁾. Za dobre przykłady uwzględniania poglądów obywateli w kształtowaniu polityki publicznej można również uznać rady dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.
- (17) Organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz propagowania i ochrony praw podstawowych są ważnym narzędziem przekazywania opinii wielu różnych osób i grup w społeczeństwie, w tym osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, oraz przyczyniają się do sprostania wyzwaniom społecznym i do rozwoju gospodarczego. Sprzyjają one pluralizmowi i przyczyniają się do zapewnienia odpowiedzialności w ramach procesu decyzyjnego, wspomagając w ten sposób poprawę jakości demokracji pośredniej, jak uznano w europejskim planie działania na rzecz demokracji ⁽³⁰⁾, sprawozdaniu ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2022 r. ⁽³¹⁾, rocznych sprawozdaniach na temat praworządności ⁽³²⁾ oraz Planie działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024 ⁽³³⁾. Na ważną rolę społeczeństwa obywatelskiego w mechanizmach kontroli i równowagi w dobrze funkcjonujących demokracjach zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), który konsekwentnie podkreśla, że sposób, w jaki publiczne organizacje strażnicze prowadzą swoją działalność, może mieć znaczący wpływ na prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa demokratycznego.

⁽²²⁾ Zob. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz Protokół fakultatywny do niej (A/RES/61/106). Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych „racjonalne usprawnienia” oznaczają konieczne i stosowne modyfikacje i adaptacje niepociągające za sobą nieproporcjonalnych i niepotrzebnych utrudnień, które to modyfikacje i adaptacje są niezbędne w określonych przypadkach dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości egzekwowania i korzystania z wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności.

⁽²³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>).

⁽²⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz praw dziecka”, COM(2021) 142 final z 24.3.2021.

⁽²⁵⁾ Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży: Strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019–2027 z 18 grudnia 2018 r. (Dz.U. C 456 z 18.12.2018, s. 1).

⁽²⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2021 r. w sprawie dialogu obywatelskiego i uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym UE (2020/2201(INI)), pkt 17.

⁽²⁷⁾ Unijny dialog młodzieżowy | Europejski Portal Młodzieżowy (europa.eu).

⁽²⁸⁾ Unijna platforma uczestnictwa dzieci (europa.eu).

⁽²⁹⁾ Kącik edukacyjny (europa.eu).

⁽³⁰⁾ 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 z 3.12.2020, s. 1.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Dynamiczna przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego służąca utrzymaniu praw podstawowych w UE – Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2022 r.”, COM(2022) 716 final z 6.12.2022.

⁽³²⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2023) 800 final, 5.7.2023, s. 26.

⁽³³⁾ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024”, (JOIN(2020) 5 final).

- (18) W rocznym sprawozdaniu na temat praworządności Komisja ocenia zmiany związane z integracyjnym charakterem procesów legislacyjnych i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego stanowiące jeden z elementów poszanowania praworządności i w kilku przypadkach skierowała w tej kwestii zalecenia do poszczególnych państw członkowskich. Jak stwierdzono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., korzystny wpływ na jakość i przejrzystość procesu legislacyjnego może mieć większy udział zainteresowanych stron, w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego”. Natomiast brak sformalizowanych procesów wkładu w podejmowanie decyzji, spóźnione i fragmentaryczne strategie konsultacji, selektywny i nieprzejrzysty wybór rozmówców oraz brak skutecznych działań następczych budzą obawy z perspektywy praworządności i poważnie szkodzą procesom demokratycznym. Potrzebę uznania roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, stworzenia im warunków do działania i zapewnienia, aby mogli w istotny sposób uczestniczyć w podejmowaniu decyzji i wdrażaniu polityki krajowej i unijnej podkreślono również w sprawozdaniu ze stosowania Karty za 2022 r.
- (19) Skuteczne i inkluzywne uczestnictwo w procesach kształtowania polityki publicznej jest możliwe tylko wówczas, gdy organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą pracować w bezpiecznym i sprzyjającym środowisku, w którym przestrzegane są podstawowe prawa tych organizacji i ich członków, w tym prawa do wolności zrzeszania się i zgromadzeń, wolności wypowiedzi i dostępu do informacji, a także prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ochrony danych osobowych, własności oraz niedyskryminacji, w systemie demokratycznym, który szanuje praworządność. Aby umożliwić im skuteczny udział w procesach kształtowania polityki publicznej, organizacje społeczeństwa obywatelskiego potrzebują bezpiecznej, zdrowej i dynamicznej przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, w której są chronieni i wspierani, a ich pozycja jest wzmocniona⁽³⁴⁾, oraz w której mogą w pełni korzystać z podstawowych wolności rynku wewnętrznego. Konieczne są ciągłe starania na rzecz tworzenia i wspierania takiej przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego sprzyjającej organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka, którzy działają z pełnym poszanowaniem wartości Unii⁽³⁵⁾.
- (20) TSUE orzekł, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą być w stanie „prowadzić działalność i funkcjonować bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej”⁽³⁶⁾, a ETPC podkreślił, że państwa członkowskie powinny nie tylko powstrzymać się od nadmiernej ingerencji, gdy organizacje społeczeństwa obywatelskiego prowadzą swoją działalność, ale powinny również zapewnić środowisko sprzyjające organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, korzystając z środków prawnych, administracyjnych i praktycznych⁽³⁷⁾. Taka przestrzeń jest kluczowym elementem systemów demokratycznych, w których praworządność i prawa podstawowe są szanowane i przestrzegane.
- (21) Organy publiczne mają obowiązek chronić wolność zrzeszania się oraz wolność wypowiedzi oraz bezpieczeństwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez zapewnienie odpowiedniego otoczenia prawnego, monitorowanie i dążenie do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom dla tych organizacji, zapewnianie dostępu do odpowiednich służb udzielających wsparcia oraz finansowania i innych zasobów, które umożliwiają im wykonywanie ich pracy. Podczas gdy większość państw członkowskich zapewnia bezpieczną przestrzeń dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w niektórych państwach członkowskich w ostatnich latach zaobserwowano rosnącą liczbę fizycznych, werbalnych i cyfrowych ataków na te podmioty, podżeganie do nienawiści, nękanie, zastraszanie, kampanie oszczerstw, w tym penalizację działalności humanitarnej lub związanej z prawami podstawowymi, ograniczenia administracyjne i prawne, bezprawny nadzór i stosowanie strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej⁽³⁸⁾. W szeregu badań stwierdzono również, że spośród organizacji społeczeństwa obywatelskiego najbardziej narażone na ataki są te, które działają na rzecz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego kobiet, praw osób LGBTIQ, praw migrantów i osób ubiegających się o azyl oraz ochrony środowiska.

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie Sekretarza Generalnego Rady Europy, Stan demokracji, praw człowieka i praworządności w Europie, Wspólna odpowiedzialność za bezpieczeństwo demokratyczne w Europie, s. 53. Zob. również Rada Europy, Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, CM(2017)83-final Wytyczne w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji politycznych. Zob. również zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie potrzeby wzmocnienia ochrony i wsparcia przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w Europie. Na poziomie ONZ zob. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Wytyczne w sprawie skutecznej realizacji prawa do udziału w sprawach publicznych, 2018.

⁽³⁵⁾ Zob. konkluzje Rady w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; rola przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w ochronie i propagowaniu praw podstawowych w UE, 24 lutego 2023 r., 6675/23 pkt 9, 12 i 16. W swoich konkluzjach Rada wezwała państwa członkowskie do promowania otoczenia sprzyjającego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka, tak aby mogli oni prowadzić swoją działalność w oparciu o wartości Unii bez nieuzasadnionej ingerencji państwa zgodnie z wymogami norm unijnych i międzynarodowych. Zob. także rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie (2021/2103(INI)) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2022 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie statusu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych (2020/2026(INL)) oraz roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2022 r., COM/2022 (716) final, s. 34. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2023) 800 final, s. 26.

⁽³⁶⁾ TSUE, wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., C-78/18, Komisja/Węgry, ECLI:EU:C:2020:476, pkt 106.

⁽³⁷⁾ ETPC, wyrok z dnia 20 października 2005 r., *Ouranio Toxo i inni/Grecja*, skarga nr 74989/01, § 35.

⁽³⁸⁾ Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU [Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się prawami człowieka w UE], 2018; Protecting civic space in the EU [Ochrona przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w UE], 2021; Europe's civil society: still under pressure – 2022 update, 2022 [Społeczeństwo obywatelskie Europy: wciąż pod presją – aktualizacja z 2022 r.]. Zob. również narzędzie monitorowania CIVICUS <https://monitor.civicus.org/>.

- (22) Państwa członkowskie muszą zapewnić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego dostęp do środków finansowych i swobodę korzystania z nich ⁽³⁹⁾, w tym w oparciu o fundusze unijne. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą skutecznie uczestniczyć w procesach kształtowania polityki publicznej tylko wówczas, gdy dysponują odpowiednimi zasobami.
- (23) Unia już teraz zapewnia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego szerokie możliwości finansowania realizacji projektów, które pomagają wspierać wartości Unii. Aby ułatwić pozyskiwanie informacji o różnych programach, Komisja uruchomiła łatwo dostępną stronę internetową, która pełni funkcję jednolitego portalu cyfrowego dla funduszy unijnych i umożliwia, między innymi, znalezienie możliwości finansowania związanych z demokracją ⁽⁴⁰⁾. Komisja zapewnia specjalne wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich w ramach programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”. Celem tego programu jest ochrona i propagowanie praw i wartości przewidzianych w Traktatach, Karcie i mających zastosowanie międzynarodowych konwencjach o prawach człowieka, w szczególności przez wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron działających na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym, a także przez zachęcanie do aktywności obywatelskiej i uczestnictwa w życiu demokratycznym w celu utrzymania i dalszego rozwijania otwartych, demokratycznych i integracyjnych społeczeństw opierających się na prawach, równości i praworządności. Możliwości finansowania na rzecz współpracy społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowania obywateli i uczestnictwa demokratycznego oferują ponadto programy Erasmus+, Europejski Korpus Solidarności i „Kreatywna Europa”. Unijny program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji, „Horyzont Europa” również wspiera organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw w wielu tematycznych obszarach badań ⁽⁴¹⁾. Udostępniono również, w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, pomoc techniczną na rzecz reformy administracyjnej w państwach członkowskich i przedstawiono możliwości finansowania budowania zdolności administracji publicznej i organów publicznych w zakresie praktyk partycypacyjnych. Beneficjenci finansowania unijnego są zobowiązani przy wdrażaniu takiego finansowania przestrzegać wartości Unii i Komisja wdrożyła środki, aby wspierać przestrzeganie przepisów i przeciwdziałać ewentualnym naruszeniom.
- (24) Zaangażowanie Unii w działania zmierzające do ochrony i propagowania bezpiecznej przestrzeni sprzyjającej społeczeństwu obywatelskiemu znajduje również odzwierciedlenie w jej działaniach zewnętrznych, w tym w Planie działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji (2020–2024) ⁽⁴²⁾. Określono je również w wytycznych UE w sprawie obrońców praw człowieka ⁽⁴³⁾ i potwierdzono w komunikacie z 2012 r., zatytułowanym: „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w stosunkach zewnętrznych” ⁽⁴⁴⁾, w wytycznych dotyczących wsparcia UE dla społeczeństwa obywatelskiego w regionie objętym procesem rozszerzenia na lata 2021–2027 oraz w Planie działania na rzecz młodzieży w ramach działań zewnętrznych UE ⁽⁴⁵⁾. Siła i wiarygodność działań zewnętrznych Unii służących przestrzeganiu praw człowieka na świecie opierają się na sposobie, w jaki Unia wspiera i wzmacnia swoje podstawy demokratyczne i fundamenty w postaci praw podstawowych.
- (25) Niniejsze zalecenie jest częścią pakietu dotyczącego obrony demokracji, który obejmuje również wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości w zakresie reprezentacji grup interesu prowadzonych w imieniu państw trzecich oraz zalecenie Komisji w sprawie inkluzywnych i odpornych procesów wyborczych w Unii oraz wzmocnienia europejskiego charakteru i skutecznego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego.
- (26) Niniejsze zalecenie opiera się na ustaleniach sprawozdania ze stosowania Karty za 2022 r. oraz rocznych sprawozdań na temat praworządności, w których przeanalizowano sytuację w zakresie praworządności w Unii i jej państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do ram społeczeństwa obywatelskiego. Niniejsze zalecenie uzupełnia również europejski plan działania na rzecz demokracji, który ma na celu wzmocnienie pozycji obywateli

⁽³⁹⁾ Art. 13 Deklaracji ONZ o obrońcach praw człowieka. Wytyczne OBWE-ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie wolności zrzeszania się, zasada 7, s. 42, <https://www.osce.org/odihr/132371>.

⁽⁴⁰⁾ Finansowanie i przetargi (europa.eu)

⁽⁴¹⁾ Na przykład w ramach programu „Horyzont Europa” udostępnione zostanie wsparcie na testowanie i wdrażanie wyników badań, w tym w zakresie eksperymentowania z demokratycznymi innowacjami w dziedzinie aktywności obywatelskiej (zob. HORIZON-CL2-2024-DEMOCRACY-01-12). W niedawno opublikowanym sprawozdaniu przedstawiono wyniki badań UE dotyczących demokracji uczestniczącej i deliberatywnej. Program wesprze również nową sieć innowacyjnych rozwiązań na rzecz przyszłości demokracji, łączącą naukowców w dziedzinie demokracji z całą Europą z osobami zaangażowanymi w działania na rzecz uczestnictwa i rozważań z udziałem obywateli oraz edukacji obywatelskiej w celu opracowania zaleceń decydentów na podstawie wyników badań (zob. HORIZON-CL2-2022-DEMOCRACY-02-01).

⁽⁴²⁾ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

⁽⁴³⁾ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf

⁽⁴⁴⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁵⁾ Plan działania na rzecz młodzieży (wspólny komunikat Komisji i wysokiego przedstawiciela) |Partnerstwa międzynarodowe (europa.eu).

i budowanie bardziej odpornych demokracji w całej Unii przez promowanie wolnych i uczciwych wyborów, wzmocnienie wolności mediów i przeciwdziałanie manipulacji informacją i dezinformacji, zalecenie Komisji (UE) 2021/1534⁽⁴⁶⁾ oraz inicjatywę Komisji z 2022 r. przeciwko strategicznemu powództwu zmierzającemu do stłumienia debaty publicznej⁽⁴⁷⁾. Zalecenie opiera się ponadto na działaniach priorytetowych zapowiedzianych w komunikacie „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r.”⁽⁴⁸⁾ i stanowi uzupełnienie pakietu dotyczącego obywatelstwa przedstawionego pod koniec 2023 r.

- (27) Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich. Zachęca się kraje kandydujące i potencjalnych kandydatów do członkostwa w Unii, a także kraje europejskiej polityki sąsiedztwa do kierowania się niniejszym zaleceniem,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Przedmiot

1. Celem niniejszego zalecenia jest propagowanie udziału obywateli oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki publicznej, aby pomóc w budowaniu odporności demokratycznej w Unii. Zachęca się w nim państwa członkowskie do zapewnienia obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego większych możliwości skutecznego uczestnictwa w procesach kształtowania polityki publicznej realizowanych przez organy publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, zgodnie z ustalonymi normami i dobrymi praktykami.
2. Zaleca się państwom członkowskim tworzenie i utrzymywanie bezpiecznego i sprzyjającego otoczenia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiające im skuteczne angażowanie się w procesy kształtowania polityki publicznej. Państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, odpowiednie i proporcjonalne środki w celu ochrony, wsparcia i wzmocnienia pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić dobrze prosperującą przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego.

Ogólne ramy skutecznego uczestnictwa obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego

3. Państwa członkowskie powinny propagować i ułatwiać tworzenie ram umożliwiających obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego uczestnictwo w procesach kształtowania polityki publicznej („ramy uczestnictwa”) oraz zapewniać wdrażanie ram uczestnictwa zgodnie z wytycznymi zawartymi w niniejszym zaleceniu.
4. Ramy uczestnictwa powinny zapewniać traktowanie z szacunkiem wszystkich uczestników, aby ich udział mógł być autonomiczny i odbywać się bez nadmiernej ingerencji.
5. Ramy uczestnictwa powinny być jasne i dostępne, m.in. przez zapewnienie rozpowszechniania aktualnych i odpowiednich informacji, zapewnienie rzeczywistych możliwości i odpowiednich środków uczestnictwa w oparciu o określone wcześniej parametry. W szczególności państwa członkowskie powinny:
 - a) zapewnić udział w kwestiach interesu publicznego w sposób ciągły i regularny, a nie tylko w czasie wyborów;

⁽⁴⁶⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2021/1534 z dnia 16 września 2021 r. w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej (Dz.U. L 331 z 20.9.2021, s. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj>).

⁽⁴⁷⁾ Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 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”) COM(2022) 177 final, 2022/0117(COD) oraz zalecenie Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (Dz.U. L 138 z 17.5.2022, s. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/758/oj>).

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r. Wzmocnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw”, COM(2020) 730 final.

- b) dysponować jasno określoną polityką lub ramami regulacyjnymi dotyczącymi uczestnictwa zarówno obywateli, jak i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym celami i procedurami, a także zaangażować odpowiednie podmioty;
 - c) stosować jedynie proporcjonalne i jasno podane ograniczenia w odniesieniu do ram, o których mowa w lit. b), oraz, w stosownych przypadkach, zapewnić dostęp obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do mechanizmu odwoławczego;
 - d) umożliwić uczestnictwo we wczesnych etapach procesów kształtowania polityki, w określaniu potrzeb, priorytetów i definiowaniu możliwych wariantów strategicznych;
 - e) w odpowiednim czasie dostarczać w łatwo dostępnych formatach odpowiednie i niezbędne informacje dotyczące konkretnych działań w zakresie uczestnictwa, w tym informacje na temat kontekstu i rodzaju przewidywanych środków oraz procedur, harmonogram uczestnictwa, nazwę organu odpowiedzialnego za dane działanie i jego dane kontaktowe;
 - f) zapewnić możliwie najszerszy dostęp do informacji i kluczowych dokumentów zarówno w formie fizycznej, jak i w internecie, w tym za pośrednictwem stron internetowych odpowiednich organów publicznych, jak również aktywnie i na dużą skalę rozpowszechniać takie informacje wśród społeczeństwa, w przystępnym języku, bezpłatnie i bez zbędnych przeszkód administracyjnych;
 - g) wprowadzić środki na rzecz zapewnienia, aby informacje były przekazywane w szczególności obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, których mogą one dotyczyć ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej zmarginalizowanych, niedostatecznie reprezentowanych i najbardziej narażonych osób i grup;
 - h) przewidzieć zasoby i czas, które będą wystarczające do zapewnienia znaczącego wpływu, oraz uwzględnić okresy świąteczne i wakacyjne w kontekście krajowym, aby umożliwić odpowiedni udział;
 - i) zapewnić możliwości uczestnictwa w sposób niedyskryminacyjny i dostępny, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, bez nadmiernych formalności i bezpłatnie.
6. Ramy uczestnictwa powinny być przejrzyste, a państwa członkowskie powinny zapewnić kontrolę samych procesów. W szczególności państwa członkowskie powinny:
- a) informować uczestników o wynikach procesu kształtowania polityki publicznej oraz o działaniach następczych podjętych w związku z przeprowadzonymi działaniami z zakresu uczestnictwa;
 - b) regularnie zapraszać obywateli i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do udziału w różnych etapach procesów kształtowania polityki, w tym w etapie przeglądu polityki;
 - c) poddawać okresowej ocenie ich ramy uczestnictwa pod kątem ich ulepszenia i dostosowania, na przykład w celu przyjęcia metod bardziej przyjaznych dla użytkownika, skutecznych i innowacyjnych.
7. Ramy uczestnictwa powinny mieć charakter integracyjny i zapewniać obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego równe szanse uczestnictwa oraz uwzględnianie różnorodnych opinii, w tym opinii osób niedostatecznie reprezentowanych, najsłabszych i marginalizowanych. W szczególności:
- a) państwa członkowskie powinny dążyć do stosowania narzędzi i metod sprzyjających jak najszerszemu uczestnictwu obywateli, grup i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz powinny propagować wybór łatwo dostępnych i niedyskryminacyjnych procesów uczestnictwa;
 - b) państwa członkowskie powinny zapobiegać powstawaniu przeszkód w uczestnictwie grup niedostatecznie reprezentowanych i usuwać takie przeszkody, uwzględniając specjalne potrzeby m.in. osób z niepełnosprawnościami, młodzieży, osób starszych, obywateli o pochodzeniu migracyjnym i mobilnych obywateli Unii;
 - c) w procesach i działaniach z zakresu uczestnictwa należy wykorzystać najlepszą dostępną wiedzę fachową, aby zapewnić integracyjne podejście pozwalające wszystkim uczestnikom na bycie wysłuchanym w równym stopniu, a także dokładne przedstawienie różnorodności opinii na temat omawianych kwestii.
8. Państwa członkowskie powinny opracowywać, wspierać i realizować inicjatywy na rzecz zwiększania świadomości służące zwiększeniu wiedzy na temat możliwości uczestnictwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz dostępnych metod i narzędzi wspierających i promujących skuteczne zaangażowanie w procesy kształtowania polityki publicznej.
9. Państwa członkowskie powinny w drodze szkoleń i sesji informacyjnych zwiększyć zdolność obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organów publicznych do zapewnienia skutecznego i znaczącego udziału w procesach kształtowania polityki publicznej.

10. Państwa członkowskie powinny przeznaczyć specjalne środki finansowe na wsparcie wdrażania swoich ram uczestnictwa na wszystkich szczeblach zarządzania, m.in. przez jak najlepsze wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych.

Konkretne środki wspierające obywateli i zachęcające ich do udziału w kształtowaniu polityki publicznej

11. Państwa członkowskie powinny wprowadzić organizowane przez obywateli działania z zakresu uczestnictwa i działania deliberatywne w odniesieniu do konkretnych decyzji i polityk oraz wspierać i propagować indywidualne i zbiorowe sposoby uczestnictwa takie jak panele obywatelskie, zgromadzenia obywateli oraz inne formaty dialogu i współtworzenia. W procesie tym państwa członkowskie mogłyby czerpać inspirację z doświadczeń, wiedzy fachowej i dobrych praktyk zgromadzonych w kontekście Konferencji w sprawie przyszłości Europy oraz późniejszych europejskich paneli obywatelskich, a także norm międzynarodowych takich jak wytyczne OECD dotyczące udziału społeczeństwa⁽⁴⁹⁾. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby przeprowadzanie takich działań było ułatwiane dzięki na solidnej metodyce i podstawowym zasadom wspierających ich jakość, integracyjny charakter i uczciwość.
12. W przypadku angażowania obywateli w działania z zakresu uczestnictwa i działania deliberatywne państwa członkowskie powinny w jak największym stopniu zapewnić integracyjność. W tym celu powinny one stosować najlepsze dostępne techniki statystycznego doboru próby losowej i sortowania. Gdy jest to możliwe i konieczne, państwa członkowskie powinny identyfikować i uwzględniać różnice w uczestnictwie poszczególnych grup, korzystając z danych statystycznych i badań dotyczących postaw. Wyboru obywateli należy dokonywać na podstawie kryteriów demograficznych, m.in. korzystając z informacji dostępnych w spisie powszechnym lub z innych podobnych istotnych danych oraz wszelkich innych kryteriów dotyczących postaw, które zapewniają różnorodność, tak aby dobór uczestników odzwierciedlał konfigurację demograficzną państwa członkowskiego. Państwa członkowskie powinny zapewnić warunki sprzyjające uczestnictwu bez obciążeń⁽⁵⁰⁾ oraz, w stosownych przypadkach, zwrot kosztów uczestnictwa, w tym w celu wsparcia obywateli wykluczonych ekonomicznie.
13. Państwa członkowskie powinny podjąć szczególne starania na rzecz zwiększenia uczestnictwa dzieci i osób młodych w życiu politycznym i demokratycznym na szczeblach lokalnym, regionalnym i krajowym, w tym na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych. Organy publiczne powinny wdrożyć działania, zwłaszcza w placówkach kształcenia i szkolenia oraz w innych kontekstach, w których aktywne są dzieci i osoby młode, z myślą o propagowaniu znaczącego, integracyjnego i bezpiecznego uczestnictwa dzieci i młodzieży, wolnego od jakiegokolwiek dyskryminacji.
14. Aby zwiększyć zakres działań z zakresu uczestnictwa i działań deliberatywnych w cyfrowej przestrzeni publicznej, państwa członkowskie powinny zbadać możliwości wykorzystania nowych technologii łatwo dostępnych dla obywateli. W tym kontekście państwa członkowskie powinny rozwijać umiejętności korzystania z mediów i krytycznego myślenia od najmłodszych lat, opierając się między innymi na kursach edukacji informacyjnej. Korzystanie z nowych technologii powinno być w pełni zgodne z prawami podstawowymi, w tym z prawem do ochrony danych i niedyskryminacji, a także z zasadami takimi jak integracyjność, dostępność oraz neutralność technologiczna i neutralność sieci.

Konkretne środki wspierające i chroniące przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego w celu umożliwienia skutecznego uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego

15. Aby zapewnić skuteczny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach kształtowania polityki publicznej, państwa członkowskie powinny stworzyć i utrzymywać bezpieczne otoczenie sprzyjające organizacjom społeczeństwa obywatelskiego.
16. Państwa członkowskie powinny zachęcać do tworzenia partnerstw strategicznych między organami publicznymi na szczeblach lokalnym, regionalnym i krajowym a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby wspierać ich udział w procesach kształtowania polityki publicznej.
17. Państwa członkowskie powinny nawiązać z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zorganizowany dialog na konkretne tematy związane z procesami kształtowania polityki publicznej. Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by takie dialogi wykraczały poza konsultacje dotyczące konkretnych propozycji politycznych lub wniosków ustawodawczych oraz były regularne, długotrwałe i zorientowane na wyniki.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm>

⁽⁵⁰⁾ Na wzór obowiązku uczestnictwa w ławie przysięgłych, dopuszczającego na przykład czas wolny od pracy, stosowanego w niektórych państwach członkowskich.

18. Państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne działania w celu ochrony organizacji społeczeństwa obywatelskiego przed groźbami, zastraszaniem, nękaniami, a także atakami i innymi formami przestępstw, zarówno w świecie fizycznym, jak i w internecie. W szczególności państwa członkowskie powinny:
- a) zapewnić:
 - (i) terminową i skuteczną ochronę dostępną dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ich pracowników i wolontariuszy, a także osób im bliskich, których bezpieczeństwo jest narażone na wiarygodne realne lub potencjalne ryzyko ze względu na ich działania, w tym przez zwiększanie świadomości organów ścigania i organów sądowych na temat zagrożeń, na jakie narażone są organizacje społeczeństwa obywatelskiego; w szczególności poważnych przypadkach należy zapewnić natychmiastową ochronę za pomocą nadzwyczajnych zakazów i nakazów ochrony;
 - (ii) natychmiastowe potępienie czynów niezgodnych z prawem, m.in. przez przedstawicieli państw członkowskich, oraz w razie potrzeby niezwłoczne przeprowadzanie postępowań przygotowawczych i ściganie takich czynów;
 - b) monitorować zmiany w przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego za pomocą jasnych wskaźników i ram sprawozdawczości, m.in. przez odniesienie do istniejących norm międzynarodowych; tworzyć i utrzymywać kontakty oraz stały dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu wspierania takiego monitorowania; odpowiednie informacje można gromadzić za pośrednictwem krajowych instytucji praw człowieka i innych obrońców praw człowieka; szczególną uwagę należy również zwrócić na doniesienia o atakach fizycznych i internetowych, przypadkach zniesławienia i kampaniach oszczerstw, nawoływania do nienawiści oraz o strategicznych powództwach zmierzających do stłumienia debaty publicznej; szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację obrońców praw człowieka, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich członków należących do grup praw kobiet lub działających na rzecz tych grup bądź na rzecz oraz praw seksualnych i reprodukcyjnych, praw grup mniejszościowych, np. osób LGBTIQ, migrantów i osób ubiegających się o azyl oraz na rzecz uczciwości sektora publicznego, zwalczania korupcji i ochrony środowiska;
 - c) propagować i ułatwiać współpracę i koordynację między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w monitorowanie rozwoju przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego i ochronę organizacji społeczeństwa obywatelskiego stojących w obliczu zagrożeń i ataków związanych z ich działaniami, m.in. przez opracowywanie protokołów współpracy i dzielenie się najlepszymi praktykami między organami ścigania, sądownictwem, władzami na szczeblach lokalnym, regionalnym i krajowym, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, krajowymi instytucjami praw człowieka, organami ds. równości, instytucjami rzecznika praw obywatelskich, a także ułatwiać współpracę między wszystkimi odpowiednimi organami i służbami na ich terytorium;
 - d) ułatwiać dostęp do specjalnych procedur lub kanałów zgłaszania gróźb i ataków oraz dokumentować i analizować środowisko, w którym działają organizacje społeczeństwa obywatelskiego;
 - e) informować organizacje społeczeństwa obywatelskiego o dostępnych służbach udzielających ochrony i wsparcia, m.in. za pośrednictwem specjalnych stron internetowych przedstawiających te informacje w sposób prosty, dostępny i przyjazny dla użytkownika; wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego należy aktywnie rozpowszechniać jasne informacje, w szczególności dotyczące organów ścigania, organów sądowych i dostawców usług wsparcia, do których można się zwrócić w przypadku gróźb i ataków;
 - f) zapewnić, aby istniejące służby udzielające wsparcia ofiarom i telefony alarmowe były dostępne i odpowiednie dla osób pracujących dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także osób im bliskich, gdy ich bezpieczeństwo jest narażone na wiarygodne realnie lub potencjalnie ryzyko ze względu na ich działania; w stosownych przypadkach służby udzielające wsparcia powinny zapewniać informacje, porady prawne i praktyczne, wsparcie psychologiczne i schronienie, a także wsparcie służące zwiększeniu bezpieczeństwa cyfrowego; należy zapewnić porady prawne organizacjom społeczeństwa obywatelskiego pozwany w ramach strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej; wszystkie usługi wsparcia powinny być łatwo dostępne i świadczony w sposób poufny i niedyskryminacyjny, w szczególności w przypadku osób z niepełnosprawnościami;
 - g) współpracować i dzielić się informacjami, wiedzą fachową i najlepszymi praktykami z innymi państwami członkowskimi oraz, w stosownych przypadkach, z organizacjami międzynarodowymi, w sprawach związanych z bezpieczeństwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka oraz narzędziami stosowanymi w celu zapewnienia ich ochrony.
19. Państwa członkowskie powinny przeznaczyć specjalne środki na budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do zwiększania ich odporności w obliczu zagrożeń i ataków oraz do zwiększania ich wiedzy na temat dostępnych dla nich usług wsparcia i mechanizmów odwoławczych.
20. Zachęca się państwa członkowskie do przyjęcia specjalnych planów działania lub równoważnych inicjatyw w celu ustanowienia ram na szczeblu krajowym w zakresie promowania bezpiecznej i sprzyjającej przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego i skutecznego uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 grudnia 2023 r.

W imieniu Komisji
Didier REYNDERS
Członek Komisji
