Euroopan unionin
virallinen lehti

FI
L-sarja

2023/2836

20.12.2023

KOMISSION SUOSITUS (EU) 2023/2836,

annettu 12 päivänä joulukuuta 2023,

kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vaikuttavan osallistumisen edistämisestä julkisen päätöksenteon prosesseissa

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artiklassa määrätään, unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. SEU-sopimuksen 10 artiklan 3 kohdassa määrätään, että kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa, ja edellytetään, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 165 artiklan 2 kohta muodostaa perustan unionin toiminnalle, jolla kannustetaan nuorten osallistumista demokratian toteuttamiseen Euroopassa.

(2) Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 12 artiklassa taataan oikeus yhdistymisvapauteen ja kokoontumisvapauteen. Se tarkoittaa yksilöiden oikeutta liittyä yhteen ryhmiksi tai järjestäytyneiksi rakenteiksi. Tämä oikeus – sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuin on sen tunnustanut – on yksi demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan kulmakivistä, koska se mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat toimia yhdessä yhteistä etua koskevilla aloilla ja tällä tavoin myötävaikuttaa yhteiskuntaelämän moitteettomaan toimintaan. Perusoikeuskirjan 11 artiklassa vahvistettu oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen sisältää myös mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia. Lisäksi perusoikeuskirjan 41 artiklassa, joka koskee oikeutta hyvään hallintoon, määrätään hallintoelinten velvollisuudesta perustella päätöksensä. Perusoikeuskirjan 24 artiklassa vahvistetaan lapsen oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä. Siinä määrätään, että lapsen mielipide on hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti otettava huomioon häntä koskevissa asioissa.

(3) Olisi aktiivisesti edistettävä osallistavaa ja tuloksellista viranomaisten yhteydenpitoa kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja ihmisoikeuksien puolustajien kanssa julkisen päätöksenteon prosesseissa. Julkisen päätöksenteon prosesseihin eivät millään tavoin kuulu yksittäiset hallintopäätökset, jotka voivat vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin. Tarvitaan räätälöity lähestymistapa, sillä yksittäisten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisedellytykset eivät ole samat.

(4) Jäsenvaltioiden olisi luotava kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ja ihmisoikeuksien puolustajille turvallinen ja suotuisa toimintaympäristö ja pidettävä sitä yllä, jotta voidaan edistää niiden vaikuttavaa osallistumista ja varmistaa, että ne voivat osallistua aktiivisesti julkisen päätöksenteon prosesseihin ja siten toimia keskeisessä asemassa unionin demokratioissa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita kuvataan usein valtiosta riippumattomiksi, voittoa tavoittelemattomiksi, puolueettomiksi ja väkivallattomiksi rakenteiksi, joita ihmiset ovat muodostaneet yhteisiä tavoitteita ja ihanteita edistääkseen ([1]). Ihmisoikeuksien puolustajat ovat yksilöitä, ryhmiä ja yhteiskuntaelimiä, jotka edistävät ja suojelevat yleismaailmallisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ihmisoikeuksien puolustajia koskevassa YK:n julistuksessa (1998) ([2]) esitetyn määritelmän mukaisesti. Määritelmään viitataan myös ihmisoikeuksien puolustajia koskevissa EU:n suuntaviivoissa ([3]). Ihmisoikeuksien puolustajat pyrkivät edistämään ja suojelemaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä edistämään, suojelemaan ja toteuttamaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ([4]). Unioni sitoutuu tekemään yhteistyötä sellaisten organisaatioiden kanssa, jotka kunnioittavat SEU-sopimuksen 2 artiklassa ja perusoikeuskirjassa vahvistettuja unionin arvoja ja perusoikeuksia.

([1]) Ks. esimerkiksi komission tiedonanto *Demokratian ja kestävän kehityksen juuret*, 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]) Tässä suosituksessa olevat viittaukset "kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin" olisi ymmärrettävä viittauksiksi myös "ihmisoikeuksien puolustajiin".

(5) On tarpeen varmistaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen julkisen päätöksenteon prosesseihin paikallisella, alueellisella, kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Tämä on tunnustettu myös julkisten asioiden hoitoon osallistumista koskevan oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa koskevissa valtioille tarkoitetuissa YK:n suuntaviivoissa ([5]), kansalaisjärjestöjen oikeudellista asemaa Euroopassa ([6]), kansalaisten osallistumista paikalliseen julkiseen elämään ([7]) ja keskustelevaa demokratiaa ([8]) koskevissa Euroopan neuvoston suosituksissa, avointa hallintoa koskevassa OECD:n suosituksessa ([9]), kansalaisten osallistumista päätöksentekoprosessiin koskevia menettelyohjeita käsitelleessä kansainvälisten kansalaisjärjestöjen konferenssissa ([10]) sekä yhdistymisvapautta koskevissa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (Etyj-ODIHR) ja Venetsian komission yhteisissä suuntaviivoissa ([11]).

(6) Näyttöön perustuva päätöksenteko tarkoittaa sitä, että viranomaisten olisi otettava mukaan päätöksentekoprosesseihin ne, joihin säännöt ja tehdyt päätökset vaikuttavat, ja kerättävä heiltä aktiivisesti näkemyksiä ja näyttöä prosessien eri vaiheissa. Siksi on jäsenvaltioiden edun mukaista tukea aktiivisesti kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista julkisen päätöksenteon prosesseihin. Tämä voidaan toteuttaa myös innovatiivisin keinoin esimerkiksi kulttuuritoiminnan ja kulttuurijärjestöjen osallistumisen avulla, sillä tämän on osoitettu vahvistavan kansalaisvaikuttamista, demokratiaa ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ([12]). Jäsenvaltioiden olisi edistettävä tukevaa ja osallistavaa toimintaympäristöä, joka tarjoaa kansalaisille mahdollisuuksia osallistua vaikuttavasti tällaisiin prosesseihin. Tällaisen toimintaympäristön avulla lisätään läpinäkyvyyttä ja parannetaan kykyä torjua tiedon manipulointia ja disinformaatiota, ja se voi myös auttaa lujittamaan luottamusta edustukselliseen demokratiaan.

(7) Edistämällä kansalaisten osallistumista julkiseen päätöksentekoon lisätään äänestysaktiivisuutta ja kannustetaan kansalaisia osallistumaan edustukselliseen demokratiaan, myös kampanjoimalla ja asettumalla itse ehdokkaaksi. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalaiset saavat tietoa asianmukaisten kanavien välityksellä ja että heidän käytössään on osallistumiseen tarvittavia välineitä sekä aineistoa, josta saa tietoa unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista.

(8) Julkiseen päätöksentekoon osallistumisen olisi oltava osallistavaa, ja siinä olisi mahdollisimman pitkälti otettava huomioon vaalipiirin väestörakenne ja monimuotoisuus sekä aliedustettujen ryhmien ja vammaisten henkilöiden tarpeet ([13]). Jäsenvaltioiden olisi tarjottava osallistumismahdollisuuksia mukautettujen ja saavutettavien toteutustapojen ja mekanismien avulla sekä verkossa että sen ulkopuolella, myös maaseudulla ja syrjäisillä alueilla.

(9) Digitaaliteknologia muuttaa päätöksenteon prosesseja unionissa samoin kuin tapaa, jolla viranomaiset ovat vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa. Verkkoalustojen ja sähköisen hallinnon välineiden kaltaisen uuden teknologian käyttö päätöksentekoprosesseissa voi lisätä kansalaisten ja julkishallinnon välistä vuorovaikutusta. Tällaisia tekniikoita käyttöön otettaessa olisi kunnioitettava demokraattisen yhteiskunnan keskinäistä valvontajärjestelmää, ja niitä olisi suojeltava asianmukaisesti kyberhyökkäysten ja verkkovalvonnan riskeiltä. Vaikka digitaalisilla ratkaisuilla voidaan lisätä yleisön osallistumista, ne voivat olla tässä suhteessa riittämättömiä ja kasvattaa digitaalista kuilua. Sen vuoksi on edelleen tarpeen järjestää tarvittaessa mahdollisuuksia osallistua henkilökohtaisesti.

([5]) YK, Guidelines on the effective implementation on the right to participate in public affairs, 2018.

([6]) Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member States CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe.

([7]) Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member States CM/Rec(2001)19; Recommendation CM/Rec (2018)4 on the participation of citizens in local public life. Paikallisen tason osalta ks. myös Euroopan neuvoston suositus "Recommendation of the Committee of Ministers to member states CM/Rec(2009)2 on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level" sekä Euroopan neuvoston lisäpöytäkirja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.

([8]) Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member States CM/Rec(2023)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy.

([9]) OECD, Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438.

([10]) Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kongressi, Code of good practice for civil participation in the decision-making process revised, 30.10.2009.

([11]) https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf

([12]) Ks. "Culture and Democracy: the evidence – the importance of citizens' participation in cultural activities for civic engagement, democracy and social cohesion – lessons from international research", Euroopan unionin julkaisutoimisto, toukokuu 2023.

([13]) Ks. esimerkiksi viittaus vammaisten ja romanien osallistumiseen komission tiedonannoissa *Tasa-arvon unioni: Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030*, COM(2021) 101 final, ja *Tasa-arvon unioni: romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys*, COM(2020) 620 final.

(10) Medialukutaito ja digitaaliset taidot ovat tärkeitä, jotta kansalaiset voivat osallistua verkossa toteutettaviin julkisen päätöksenteon prosesseihin, saada merkityksellistä tietoa, olla yhteydessä viranomaisiin sekä oppia tunnistamaan ja torjumaan manipuloidun tiedon, disinformaatio mukaan lukien. Näitä taitoja voidaan kehittää edelleen opetus- ja koulutusympäristöissä sekä epävirallisen ja arkioppimisen ja nuorisotyön yhteydessä kiinnittäen huomiota erityisesti kriittiseen ajatteluun ([14]). Tarvitaan koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa, jossa tehdään yhteistyötä myös sellaisten organisaatioiden kanssa, jotka kehittävät ruohonjuuritason aloitteita ja harjoittavat disinformaation seuraamiseen, tunnistamiseen, ennakointiin ja kumoamiseen tähtäävää toimintaa.

(11) Verkossa ja sen ulkopuolella toteutettavien keskustelevien ja yhteiskehittämiseen perustuvien prosessien kaltaiset innovatiiviset osallistumismuodot, joihin kansalaiset pääsevät suoraan mukaan, ovat lupaavia käytäntöjä, joiden avulla hallintomekanismeja voidaan tukea ja uudistaa. Ne kannustavat osaltaan kansalaisia etsimään ratkaisuja monitahoisiin toimintapoliittisiin kysymyksiin, jollaisia ovat esimerkiksi ilmastonmuutos tai infrastruktuuri-investointeja koskevat päätökset ([15]).

(12) Näitä innovatiivisia julkiseen päätöksentekoon osallistumisen muotoja voidaan käyttää päätöksenteon eri vaiheissa. Mahdollisia toteutusmuotoja on useita, kuten kansalaispaneelit ja -raadit sekä verkossa tai sen ulkopuolella järjestettävät kansalaiskokoukset, konsensuskonferenssit, osallistava budjetointi ja yhteiskehittäminen. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että julkishallinnoilla on riittävät taloudelliset resurssit ja valmiudet toteuttaa tällaisia toimia, kun otetaan huomioon esimerkiksi unionin tietosuojalainsäädännön vaatimukset.

(13) Jäsenvaltiot voisivat hyödyntää unionin tason asiantuntemusta ja parhaita käytäntöjä, erityisesti Euroopan tulevaisuuskonferenssia ([16]). Komissio pyrkii tukemaan kansalaisten aktiivista osallistumista toteuttamalla konferenssin jatkoksi kansalaisosallistumisen uuden vaiheen, jossa vahvistetaan siinä käytettäviä normeja ja välineitä. Näihin kuuluvat myös eurooppalaiset kansalaispaneelit, jotka kokoavat yhteen kaikista jäsenvaltioista satunnaisesti valittuja kansalaisia (joista kolmasosa on 16–25-vuotiaita nuoria) keskustelemaan tulevista keskeisistä ehdotuksista. Tällaiset paneelit ovat jo vakiintuneet osaksi demokraattista toimintaa unionissa ([17]). Lisäksi komissio uudistaa Kerro mielipiteesi -sivustoa, josta tehdään keskitetty portaali kansalaisosallistumiselle verkossa. Kerro mielipiteesi -sivusto antaa kansalaisille mahdollisuuden olla yhteydessä EU:n toimielimiin eri tasoilla: he voivat ilmaista mielipiteensä lainsäädäntöaloitteista (julkiset kuulemiset), keskustella muiden eurooppalaisten kanssa ja esittää eurooppalaisten kansalaisaloitteiden avulla omia ehdotuksiaan, jotta unionista tulisi vielä parempi paikka elää. Sivustolla on käytössä useita ainutlaatuisia ominaisuuksia, jotka kehitettiin Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin monikielistä digitaalista foorumia varten. Lisäksi komissio on perustanut osallistavan ja keskustelevan demokratian osaamiskeskuksen ([18]), jolla tuetaan näiden käytäntöjen käyttöönottoa unionin ja kansallisella tasolla tuomalla yhteen alan toimijoita ja tutkijoita eri puolilta unionia ja tekemällä tutkimusta parhaista käytännöistä ja innovaatioista verkossa ja sen ulkopuolella.

(14) Jäsenvaltiot voisivat myös ottaa esimerkkiä ympäristödemokratiaa koskevan lainsäädännön nojalla toteutetuista aloitteista ja soveltaa vastaavia aloitteita muillakin julkisen päätöksenteon aloilla. Nämä aloitteet liittyvät erityisesti Århusin yleissopimuksesta ([19]) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1367/2006 ([20]) johtuviin velvoitteisiin tai vertaisparlamentteihin ([21]), joita unioni on järjestänyt esimerkiksi eurooppalaisen ilmastosopimuksen puitteissa, jotta voidaan käydä keskustelua siitä, miten yksilöt, paikallis- ja kansallishallinnot ja Euroopan unioni voivat parhaiten torjua ilmastonmuutosta.

([14]) Euroopan neuvosto, "Digital Citizenship Education Handbook" (https://rm.coe.int/16809382f9). Ks. myös Euroopan komissio, "Engaging with Food, People and Places", https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121910

([15]) Ks. eurooppalaisen ilmastosopimuksen mukaiset aloitteet (europa.eu). Ks. myös OECD:n raportti "Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions – Catching the Deliberative Wave" (2020) ja OECD:n julistus "Building Trust and Reinforcing Democracy" (OECD/LEGAL/0484) 18.11.2022, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484

([16]) Euroopan tulevaisuuskonferenssin loppuraportti, "Tulevaisuus on sinun käsissäsi", 9.5.2022.

([17]) Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Euroopan tulevaisuuskonferenssi – Visiosta konkreettisiin toimiin*, 17.6.2022, COM(2022) 404 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0404 Ks. myös eurooppalaisten kansalaispaneelien verkkosivu (europa.eu).

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

([19]) UN/ECEn yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin yleissopimus).

([20]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin (EUVL L 264, 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) Unioni – toimivaltaansa kuuluvissa asioissa – ja kaikki sen jäsenvaltiot ovat YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ([22]) sopimuspuolia. Yleissopimuksessa edellytetään, että kun sopimuspuolet laativat ja toimeenpanevat lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa, niiden tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, myös vammaiset lapset. Esteettömyys vammaisten henkilöiden kannalta on varmistettava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/882 ([23]) liitteessä I vahvistettujen esteettömyysvaatimusten mukaisesti. Lisäksi olisi tehtävä kohtuullisia mukautuksia sen varmistamiseksi, että vammaiset henkilöt voivat osallistua julkisen päätöksenteon prosesseihin yhdenvertaisesti muiden kanssa.

(16) Jäsenvaltioiden olisi kannustettava lapsia ja nuoria osallistumaan demokratian toteuttamiseen unionissa, jotta voidaan tukea heidän pitkäaikaista osallistumistaan eurooppalaisiin demokratioihin aktiivisina kansalaisina ja positiivisen muutoksen aikaansaajina. Tähän kehotetaan lasten oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa ([24]), Euroopan unionin nuorisostrategiassa ([25]) ja Euroopan parlamentin päätöslauselmassa ([26]). Jäsenvaltiot voivat ottaa oppia nykyisten lapsi- ja nuorisovaltuustojen ja -menettelyjen, kuten EU:n nuorisodialogien ([27]), EU:n lasten osallistumisfoorumin ([28]) ja Oppisopin ([29]), parhaista käytännöistä. Hyviä esimerkkejä tavoista ottaa kansalaisten näkemykset huomioon julkisessa päätöksenteossa ovat myös ikääntyneiden neuvostot ja vammaisneuvostot.

(17) Perusoikeuksien edistämistä ja suojelua ajavilla kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tärkeä rooli auttaa yhteiskunnan moninaisia yksilöitä ja ryhmiä – myös heikoimmassa asemassa olevia – saamaan äänensä kuuluviin. Lisäksi ne auttavat vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin ja edistävät taloudellista kehitystä. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot edistävät päätöksenteon moniarvoisuutta ja vastuuvelvollisuutta, mikä parantaa edustuksellisen demokratian laatua. Tämä tunnustetaan myös Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa ([30]), EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskevassa kertomuksessa vuodelta 2022 ([31]), vuotuisissa oikeusvaltiokertomuksissa ([32]) ja ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa 2020–2024 ([33]). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on painottanut kansalaisyhteiskunnan merkitystä terveiden demokratioiden keskinäisessä valvontajärjestelmässä ja toistuvasti tuonut esille, että sillä, miten vallan vahtikoirat harjoittavat toimintaansa, voi olla huomattava vaikutus demokraattisen yhteiskunnan moitteettomaan toimintaan.

([22]) Ks. vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja (A/RES/61/106). Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaan ”kohtuullinen mukauttaminen” tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

([23]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/882, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EUVL L 151, 7.6.2019, s. 70, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj).

([24]) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia*, COM(2021) 142 final, 24.3.2021.

([25]) Euroopan unionin neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma nuorisoalan eurooppalaisen yhteistyön puitteista: Euroopan unionin nuorisostrategia 2019–2027 (EUVL C 456, 18.12.2018, s. 1).

([26]) Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. heinäkuuta 2021 kansalaiskeskusteluista ja kansalaisten osallistumisesta EU:n päätöksentekoon (2020/2201(INI)), 17 kohta.

([27]) EU:n nuorisodialogi|. Euroopan nuorisoportaali (europa.eu).

([28]) EU:n lasten osallistumisfoorumi (europa.eu).

([29]) Oppisoppi (europa.eu).

([30]) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta*, COM(2020) 790 final, 3.12.2020, s. 1.

([31]) Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Kukoistava kansalaisyhteiskunta perusoikeuksien puolustamiseksi EU:ssa – EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2022*, COM (2022) 716 final, 6.12.2022.

([32]) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Oikeusvaltiokertomus 2023 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa*, COM(2023) 800 final, 5.7.2023, s. 26.

([33]) Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – *Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2020–2024*, JOIN(2020) 5 final.

(18) Komission vuotuisissa oikeusvaltiokertomuksissa arvioidaan kansallisten lainsäädäntöprosessien osallistavuuden kehittymistä yhtenä osana oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista, ja niissä on esitetty yksittäisille jäsenvaltioille asiaa koskevia suosituksia. Vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa vahvistetaan, että ”lisäämällä sidosryhmien, myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, osallistumista voidaan parantaa lainsäädännön laatua ja prosessin läpinäkyvyyttä”. Sen sijaan päätöksentekoon vaikuttamiseen tarkoitettujen muodollisten prosessien puuttuminen, myöhäisessä vaiheessa toteutettavat ja hajanaiset kuulemisstrategiat, keskustelukumppanien valikoiva ja läpinäkymätön valinta ja tehokkaan seurannan puuttuminen herättävät huolta oikeusvaltion näkökulmasta ja vahingoittavat vakavasti demokraattisia prosesseja. Perusoikeuskirjan soveltamista koskevassa kertomuksessa vuodelta 2022 korostetaan, että on tarpeen tunnustaa kansalaisjärjestöjen rooli, mahdollistaa niiden toiminta ja varmistaa sellaiset olosuhteet, että ne voivat osallistua mielekkäällä tavalla päätöksentekoon ja eurooppalaisia demokratioita hyödyttävien kansallisten ja EU:n politiikkojen täytäntöönpanoon.

(19) Vaikuttava ja kattava osallistuminen julkisen päätöksenteon prosesseihin on mahdollista vain, jos kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat toimia turvallisessa ja suotuisassa toimintaympäristössä, jossa niiden ja niiden jäsenten perusoikeudet, kuten yhdistymis- ja kokoontumisvapaus, sananvapaus ja tiedonsaantia koskeva vapaus, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan sekä omistusoikeus ja syrjintäkielto, toteutuvat oikeusvaltioperiaatetta kunnioittavassa demokraattisessa järjestelmässä. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vaikuttava osallistuminen julkisen päätöksenteon prosesseihin edellyttää turvallista, terveellä pohjalla olevaa ja kukoistavaa kansalaisyhteiskuntaa, jossa niitä suojellaan ja tuetaan, jossa niillä on vaikutusmahdollisuuksia ([34]) ja jossa ne voivat nauttia täysimääräisesti sisämarkkinoiden perusvapauksista. Tarvitaan jatkuvia toimia, jotta voidaan luoda tällainen suotuisa kansalaistoimintaympäristö ja edistää sitä unionin arvoja kaikilta osin kunnioittaen toimivien kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja ihmisoikeuksien puolustajien hyväksi ([35]).

(20) Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on voitava ”harjoittaa toimintaansa ja toimia ilman valtion perusteetonta puuttumista” ([36]). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin puolestaan on korostanut, että jäsenvaltioiden olisi paitsi pidättäydyttävä puuttumasta perusteettomasti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaan, myös luotava niille suotuisa toimintaympäristö oikeudellisilla, hallinnollisilla ja käytännön toimenpiteillä ([37]). Tällainen toimintaympäristö on keskeinen osa demokraattisia järjestelmiä, joissa kunnioitetaan ja ylläpidetään oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia.

(21) Viranomaisilla on velvollisuus suojella yhdistymisvapautta ja sananvapautta sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden turvallisuutta tarjoamalla niille asianmukainen oikeudellinen ympäristö, seuraamalla kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin kohdistuvia uhkia ja pyrkimällä torjumaan niitä tehokkaasti sekä tarjoamalla asianmukaisia tukipalveluja, rahoitusta ja muita resursseja, joiden avulla organisaatiot voivat tehdä työtään. Useimmat jäsenvaltiot ovatkin varmistaneet kansalaisyhteiskunnan organisaatioille turvallisen toimintaympäristön, mutta joissakin jäsenvaltioissa niihin on viime vuosina kohdistettu yhä enemmän fyysisiä, suullisia ja digitaalisia hyökkäyksiä, vihapuhetta, häirintää, pelottelua, mustamaalauskampanjoita, mukaan lukien humanitaarisia perusoikeuksia edistävän työn kriminalisointi, sekä hallinnollisia ja oikeudellisia rajoituksia, laitonta valvontaa ja julkisen osallistumisen vastaisia strategisia häirintäkanteita ([38]). Lisäksi useat tutkimukset ovat osoittaneet, että mainittujen toimien kohteiksi joutuvat kansalaisyhteiskunnan organisaatioista useimmin ne, jotka työskentelevät naisten oikeuksien, seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja niihin liittyvien oikeuksien, hlbtiq-henkilöiden oikeuksien, maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien, viranomaisten lahjomattomuuden ja korruptiontorjunnan tai ympäristönsuojelun parissa.

([34]) Euroopan neuvoston pääsihteerin kertomus State of Democracy, Human Rights and the Rule of law in Europe, A shared responsibility for democratic security in Europe, s. 53. Ks. myös Euroopan neuvoston suositus ”Recommendation of the Committee of Ministers to member States, CM(2017)83-final Guidelines for civil participation in political decision making”. Ks. myös ”Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe”. YK:n tasolla ks. YK:n ihmisoikeustoimisto, 2018, Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs.

([35]) Ks. neuvoston päätelmät EU:n perusoikeuskirjan soveltamisesta: kansalaistoiminnan rooli perusoikeuksien suojelemisessa ja edistämisessä EU:ssa, 24.2.2023, 6675/23, 9, 12 ja 16 kohta. Neuvosto kehotti päätelmissään jäsenvaltioita edistämään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja ihmisoikeuksien puolustajien suotuisaa toimintaympäristöä, että ne voivat harjoittaa toimintaansa unionin arvojen mukaisesti ilman valtion perusteetonta puuttumista, kuten EU:n ja kansainvälisissä normeissa edellytetään. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 8. maaliskuuta 2022 kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien kaventumisesta Euroopassa (2021/2103(INI)) ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. helmikuuta 2022 suosituksista komissiolle eurooppalaisten rajatylittävien yhdistysten ja voittoa tavoittelemattomien järjestöjen säännöistä (2020/2026(INL)) sekä *EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2022*, COM(2022) 716 final, s. 34. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Oikeusvaltiokertomus 2023 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa*, COM(2023) 800 final, s. 26.

([36]) Unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, 106 kohta.

([37]) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.10.2005, Ouranio Toxo and Others v. Greece, valitus nro 74989/01, 35 §.

([38]) Ks. Euroopan unionin perusoikeusvirasto, Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU, 2018; Protecting civic space in the EU, 2021; Europe's civil society: still under pressure – 2022 update, 2022. Ks. myös Civicusin seuranta: https://monitor.civicus.org/

(22) Jäsenvaltioiden on varmistettava muun muassa unionin varoja hyödyntämällä, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on mahdollisuus saada rahoitusta ja että ne voivat käyttää sitä vapaasti ([39]). Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat osallistua julkisen päätöksenteon prosesseihin vaikuttavasti vain, jos niillä on riittävät resurssit.

(23) Unioni tarjoaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioille jo nyt runsaasti rahoitusmahdollisuuksia unionin arvoja edistävien hankkeiden toteuttamista varten. Jotta navigointi eri ohjelmien välillä olisi helpompaa, komissio on ottanut käyttöön helposti saavutettavan portaalin, joka toimii unionin varoihin liittyvien asioiden keskitettynä palvelupisteenä. Portaalista voi etsiä muun muassa demokratiaan liittyviä rahoitusmahdollisuuksia ([40]). Komissio tarjoaa jäsenvaltioissa toimiville kansalaisyhteiskunnan organisaatioille kohdennettua rahoitustukea kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta. Ohjelman tavoitteena on suojella ja edistää perussopimuksissa, perusoikeuskirjassa ja sovellettavissa kansainvälisissä ihmisoikeusyleissopimuksissa vahvistettuja perusoikeuksia ja arvoja, erityisesti tukemalla kansalaisyhteiskunnan järjestöjä ja muita paikallisella, alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla toimivia sidosryhmiä ja kannustamalla kansalaisvaikuttamiseen ja demokraattiseen toimintaan osallistumiseen avoimen, oikeuksiin perustuvan, demokraattisen, tasa-arvoisen, osallistavan ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan yhteiskunnan säilyttämiseksi ja kehittämiseksi edelleen. Lisäksi Erasmus+ -ohjelma, Euroopan solidaarisuusjoukot ja Luova Eurooppa -ohjelma tarjoavat rahoitusmahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä, kansalaisvaikuttamista ja demokratiaan osallistumista varten. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja ihmisoikeuksien puolustajia tuetaan myös useiden unionin tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti Eurooppa -puiteohjelman temaattisten tutkimusalojen puitteissa ([41]). Lisäksi jäsenvaltioille on annettu hallintouudistuksen toteuttamista varten teknistä apua teknisen tuen välineestä. Teknisen avun yhteydessä esitetään myös rahoitusvaihtoehtoja julkishallinnon ja viranomaisten osallistaviin käytäntöihin liittyvien valmiuksien kehittämistä varten. Unionin rahoituksen saajilla on velvollisuus noudattaa unionin arvoja, kun ne panevat tällaista rahoitusta täytäntöön. Komissio on toteuttanut toimenpiteitä, joilla tuetaan arvojen noudattamista ja puututaan niiden mahdolliseen rikkomiseen.

(24) Unionin sitoumus suojella ja edistää turvallista ja suotuisaa kansalaistoimintaympäristöä näkyy myös sen ulkoisessa toiminnassa, muun muassa ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevassa unionin toimintasuunnitelmassa (2020–2024) ([42]). Sitoumus on esitetty myös ihmisoikeuksien puolustajia koskevissa EU:n suuntaviivoissa ([43]) ja vahvistettu vuonna 2012 annetussa tiedonannossa *Demokratian ja kestävän kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa* ([44]), laajentumisalueiden kansalaisyhteiskunnalle suunnattua EU:n tukea vuosina 2021–2027 koskevissa suuntaviivoissa ja EU:n ulkoiseen toimintaan liittyvässä nuorisotoimintasuunnitelmassa ([45]). Unionin ihmisoikeuksien puolustamiseen keskittyvän maailmanlaajuisen toiminnan vahvuus ja uskottavuus perustuvat tapaan, jolla EU vaalii ja vahvistaa demokratian ja perusoikeuksien perustaa unionissa.

(25) Tämä suositus on osa demokratian puolustuspakettia, johon kuuluvat myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden puolesta tapahtuvan edunvalvonnan avoimuutta koskevien yhdenmukaisten vaatimusten vahvistamisesta sisämarkkinoilla ja komission suositus osallistavista ja kestävistä vaaliprosesseista unionissa sekä Euroopan parlamentin vaalien eurooppalaisen luonteen korostamisesta ja vaalimenettelyn tehostamisesta.

(26) Tämä suositus perustuu perusoikeuskirjan soveltamista koskevassa vuoden 2022 kertomuksessa ja vuotuisissa oikeusvaltiokertomuksissa tehtyihin havaintoihin, ja siinä tarkastellaan oikeusvaltiotilannetta EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimintakehyksen kannalta. Suositus täydentää Euroopan

([39]) Ihmisoikeuksien puolustajia koskevan YK:n julistuksen 13 artikla. OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Association, periaate 7, s. 42, https://www.osce.org/odihr/132371

([40]) Rahoitus ja tarjouskilpailut (europa.eu).

([41]) Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta tuetaan esimerkiksi tutkimustulosten testausta ja täytäntöönpanoa, mukaan lukien demokraattisten innovaatioiden kokeilut kansalaisvaikuttamisen alalla (ks. HORIZON-CL2–2024-DEMOCRACY-01–12). Hiljattain julkaistussa raportissa esitetään kootusti osallistavaa ja keskustelevaa demokratiaa koskevan EU:n tutkimuksen tulokset. Puiteohjelmasta tuetaan myös uutta, demokratian tulevaisuutta edistävien innovatiivisten ratkaisujen verkostoa, joka kokoaa yhteen eri puolilta Eurooppaa tulevia demokratian tutkijoita sekä kansalaisten osallistumisen, keskustelun ja kansalaiskasvatuksen ammattilaisia laatimaan poliittisille päättäjille tutkimustuloksiin perustuvia suosituksia (ks. 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]) Ks. alaviite 1.

([45]) Nuorisotoimintasuunnitelma (komission ja korkean edustajan yhteinen tiedonanto). Kansainväliset kumppanuudet (europa.eu).

demokratiatoimintasuunnitelmaa, jonka tarkoituksena on antaa kansalaisille vaikutusmahdollisuuksia ja parantaa unionin demokratioiden häiriönsietokykyä edistämällä vapaita ja oikeudenmukaisia vaaleja, vahvistamalla tiedotusvälineiden vapautta ja torjumalla tiedon manipulointia ja disinformaatiota. Lisäksi suositus täydentää komission suositusta (EU) 2021/1534 ([46]) ja komission vuonna 2022 esittämää aloitetta strategisten häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden torjumiseksi (SLAPP-kanteiden vastainen aloite) ([47]). Suositus on laadittu kertomuksessa ”Katsaus unionin kansalaisuuteen vuonna 2020” ([48]) esitettyjen ensisijaisten toimenpiteiden pohjalta, ja se täydentää vuoden 2023 lopussa esitettyä kansalaisuuspakettia.

(27) Tämä suositus on osoitettu kaikille jäsenvaltioille. Myös ehdokasmaita ja mahdollisia unionin jäsenehdokkaita sekä unionin naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvia maita kannustetaan noudattamaan tätä suositusta,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

Kohde

1. Suosituksen tarkoituksena on edistää kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista julkiseen päätöksentekoon, jotta voidaan parantaa demokratian häiriönsietokykyä unionissa. Siinä kannustetaan jäsenvaltioita tarjoamaan kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille enemmän mahdollisuuksia osallistua vaikuttavasti julkisen päätöksenteon prosesseihin, joita viranomaiset toteuttavat paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla, vakiintuneiden normien ja hyvien käytäntöjen mukaisesti.

2. Jäsenvaltioita kehotetaan luomaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille turvallinen ja suotuisa toimintaympäristö ja ylläpitämään sitä, jotta ne voivat osallistua vaikuttavasti julkisen päätöksenteon prosesseihin. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava vaikuttavia, asianmukaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suojelemiseksi, tukemiseksi ja voimaannuttamiseksi, jotta voidaan varmistaa kukoistava kansalaisyhteiskunta.

Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vaikuttavaa osallistumista koskeva yleinen kehys

3. Jäsenvaltioiden olisi edistettävä ja helpotettava sellaisen strategian luomista, jolla annetaan kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille mahdollisuuksia osallistua julkisen päätöksenteon prosesseihin, jäljempänä ’osallistumiskehys’, ja varmistettava, että kyseinen kehys pannaan täytäntöön tässä suosituksessa annettujen ohjeiden mukaisesti.

4. Osallistumiskehyksellä olisi varmistettava, että kaikkia osallistujia kohdellaan kunnioittavasti ja että he voivat osallistua vapaasti ilman, että siihen puututaan aiheettomasti.

5. Osallistumiskehyksen olisi oltava selkeä ja helposti saatavilla, myös siltä osin, että varmistetaan asianmukaisten tietojen antaminen oikeaan aikaan. Siinä olisi tarjottava aitoja mahdollisuuksia ja soveltuvia osallistumistapoja ennalta määriteltyjen parametrien pohjalta. Jäsenvaltioiden on erityisesti

   a) varmistettava, että yleistä etua koskeviin aiheisiin on mahdollista vaikuttaa jatkuvasti ja säännöllisesti eikä pelkästään vaalikampanjoiden aikana;

([46]) Komission suositus (EU) 2021/1534, annettu 16 päivänä syyskuuta 2021, toimittajien ja muiden media-alan ammattilaisten suojelun, turvallisuuden ja voimaannuttamisen varmistamisesta Euroopan unionissa (EUVL L 331, 20.9.2021, s. 8, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj).

([47]) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta (”strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet”), COM(2022) 177 final, 2022/0117(COD), ja komission suositus (EU) 2022/758, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2022, julkista osallistumista harjoittavien toimittajien ja ihmisoikeuksien puolustajien suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta (”strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet”) (EUVL L 138, 17.5.2022, s. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2022/758/oj).

([48]) Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Katsaus unionin kansalaisuuteen vuonna 2020 – Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja heidän oikeuksiensa suojelu*, COM(2020) 730 final.

b) otettava käyttöön sekä kansalaisten että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista koskeva selkeästi määritelty politiikka- tai sääntelykehys, jossa esitetään myös siihen liittyvät tavoitteet, menettelyt ja toimijat;

c) sovellettava b kohdassa tarkoitettuun kehykseen ainoastaan oikeasuhteisia rajoituksia, joista ilmoitetaan selkeästi, ja varmistettava kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mahdollisuus käyttää tarvittaessa oikeussuojamekanismeja;

d) mahdollistettava osallistuminen päätöksentekoprosessien alkuvaiheisiin, tarpeiden ja painopisteiden tunnistamiseen ja mahdollisten toimintavaihtoehtojen määrittelyyn;

e) annettava kustakin osallistumisprosessista riittävän ajoissa ja helposti saatavilla olevassa muodossa asianmukaiset ja tarvittavat tiedot, mukaan lukien tiedot suunniteltujen toimenpiteiden taustoista ja tyypistä sekä osallistumisen määräaika ja siitä vastaavan viranomaisen nimi ja yhteystiedot;

f) tarjottava mahdollisimman laaja pääsy sekä verkossa että sen ulkopuolella oleviin tietoihin ja keskeisiin asiakirjoihin, myös asianomaisten viranomaisten verkkosivuilla, ja levitettävä tällaista tietoa yleisölle aktiivisesti ja laajalti helposti ymmärrettävällä kielellä, maksutta ja ilman turhia hallinnollisia esteitä;

g) toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tietoa annetaan erityisesti niille kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, joihin vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat, kiinnittäen erityistä huomiota kaikkein syrjäytyneimpiin, aliedustetuimpiin ja haavoittuvimpiin henkilöihin ja ryhmiin;

h) varattava riittävästi resursseja ja aikaa, jotta osallistumisella on merkitystä ja voidaan huomioida jäsenvaltion pyhäpäivät ja lomakaudet niin, että mahdollistetaan tarkoituksenmukainen osallistuminen;

i) tarjottava syrjimättömiä ja esteettömiä osallistumistapoja myös vammaisille henkilöille maksutta ja ilman tarpeettomia muodollisuuksia.

6. Osallistumiskehyksen olisi oltava avoin, ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava itse prosessien valvonta. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti

a) tiedotettava osallistuneille julkisen päätöksentekoprosessin lopputuloksesta ja osallistumisen johdosta toteutetuista toimista;

b) kutsuttava kansalaisia ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita säännöllisesti osallistumaan päätöksentekoprosessien eri vaiheisiin, myös toimintapolitiikkojen uudelleentarkasteluun;

c) arvioitava osallistumiskehystä säännöllisesti, jotta sitä voidaan parantaa ja mukauttaa esimerkiksi ottamalla käyttöön käyttäjäystävällisempiä, tehokkaampia ja innovatiivisempia menetelmiä.

7. Osallistumiskehyksen olisi oltava osallistava, ja sillä olisi varmistettava, että kansalaisilla ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on yhtäläiset osallistumismahdollisuudet ja että huomioon otetaan monia erilaisia mielipiteitä, myös aliedustettujen, heikoimmassa asemassa olevien ja syrjäytyneiden henkilöiden mielipiteet. Erityisesti on otettava huomioon seuraavat seikat:

a) jäsenvaltioiden olisi pyrittävä käyttämään välineitä ja menetelmiä, joiden avulla saadaan kansalaisia, ryhmiä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita osallistumaan mahdollisimman kattavasti, sekä edistämään helposti saatavilla olevien ja syrjimättömien osallistumisprosessien käyttöä;

b) jäsenvaltioiden olisi ehkäistävä ja poistettava aliedustettujen ryhmien osallistumisen esteitä ottamalla huomioon erityistarpeet, mukaan lukien vammaisten henkilöiden, nuorten, ikääntyneiden, maahanmuuttajataustaisten kansalaisten ja liikkuvien unionin kansalaisten erityistarpeet;

c) osallistumisprosessien yhteydessä olisi hyödynnettävä parasta saatavilla olevaa asiantuntemusta, jotta voidaan varmistaa niiden osallistavuus ja se, että kaikki osallistujat tulevat tasapuolisesti kuulluiksi ja käsiteltäviä kysymyksiä koskevista moninaisista mielipiteistä saadaan tarkka kuva.

8. Jäsenvaltioiden olisi kehitettävä, tuettava ja toteutettava tiedotushankkeita, joilla lisätään tietämystä kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason osallistumismahdollisuuksista sekä saatavilla olevista menetelmistä ja välineistä, joilla tuetaan ja edistetään vaikuttavaa osallistumista julkisen päätöksenteon prosesseihin.

9. Jäsenvaltioiden olisi järjestettävä koulutuksia ja tiedotustilaisuuksia kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja viranomaisten valmiuksien parantamiseksi niin, että varmistetaan niiden vaikuttava ja merkityksellinen osallistuminen julkisen päätöksenteon prosesseihin.

10. Jäsenvaltioiden olisi osoitettava rahoitusta osallistumiskehyksen täytäntöönpanon tukemiseen kaikilla hallinnon tasoilla, myös hyödyntämällä käytettävissä olevia unionin varoja parhaalla mahdollisella tavalla.

Lisätoimenpiteet, joilla tuetaan ja kannustetaan kansalaisten osallistumista julkiseen päätöksentekoon

11. Jäsenvaltioiden olisi järjestettävä kansalaisjohtoisia tilaisuuksia, joissa kansalaiset voivat osallistua tiettyjä aiheita koskevaan päätöksentekoon ja toimintapolitiikkojen laatimiseen ja keskustella niistä. Lisäksi niiden olisi tuettava ja edistettävä yksilöllisiä ja kollektiivisia osallistumisen tapoja, kuten kansalaispaneeleja, kansalaiskokouksia ja muita vuoropuhelun ja yhteiskehittämisen muotoja. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot voivat hyödyntää Euroopan tulevaisuus-konferenssin ja sen jälkeen järjestettyjen eurooppalaisten kansalaispaneelien yhteydessä saatuja kokemuksia, asiantuntemusta ja tietoja hyvistä käytännöistä sekä kansainvälisiä normeja, kuten julkista osallistumista koskevia OECD:n suuntaviivoja ([49]). Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tällaisiin tilaisuuksiin sovelletaan luotettavia menetelmiä ja vankkoja perusperiaatteita, joilla edistetään niiden laatua, luotettavuutta ja eheyttä.

12. Kun jäsenvaltiot kutsuvat kansalaisia osallistaviin ja keskusteleviin kansalaisvaikuttamistilaisuuksiin, niiden olisi varmistettava osallistavuus niin pitkälti kuin mahdollista. Tätä varten niiden olisi käytettävä parhaita mahdollisia tilastollisia satunnaisotanta- ja lajittelumenetelmiä. Jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan tunnistettava eroavuuksia eri ryhmien osallistumisessa ja tartuttava niihin tilastojen ja asennetutkimusten avulla. Jotta osallistujat kuvastaisivat jäsenvaltion väestörakennetta, kutsuttavien kansalaisten valinta olisi tehtävä demografisin perustein. Apuna olisi käytettävä myös väestölaskentatietoja tai muita vastaavia tietoja sekä muita asenteisiin liittyviä perusteita, jotka auttavat varmistamaan osallistujien monimuotoisuuden. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että osallistumisen olosuhteet ovat suotuisat eikä siitä aiheudu rasitetta ([50]). Tarvittaessa olisi myös korvattava osallistumisesta aiheutuvat kulut esimerkiksi taloudellisesti syrjäytyneiden kansalaisten tukemiseksi.

13. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä lisäämään lasten ja nuorten osallistumista politiikkaan ja demokratian toteuttamiseen paikallisella, kansallisella ja unionin tasolla, myös maaseudulla ja syrjäisillä alueilla. Viranomaisten olisi edistettävä lasten ja nuorten merkityksellistä, osallistavaa, turvallista ja kaikenlaisesta syrjinnästä vapaata osallistumista toteuttamalla toimenpiteitä erityisesti opetus- ja koulutusympäristöissä ja muissa yhteyksissä, joissa lapset ja nuoret toimivat.

14. Digitaalisessa julkisessa ympäristössä järjestettävien osallistavien ja keskustelevien tilaisuuksien parantamiseksi jäsenvaltioiden olisi selvitettävä mahdollisuuksia käyttää uusia, helposti kansalaisten saatavilla olevia teknologioita. Tätä silmällä pitäen jäsenvaltioiden olisi edistettävä medialukutaidon ja kriittisen ajattelun oppimista niin varhaisella kuin myöhemmälläkin iällä muun muassa informaatiolukutaidon kurssien avulla. Uuden teknologian käytössä olisi noudatettava kaikilta osin perusoikeuksia, joihin kuuluu oikeus tietosuojaan ja syrjimättömyyteen, sekä osallistavuuden, saavutettavuuden ja teknologisen ja verkon neutraaliuden kaltaisia periaatteita.

Lisätoimenpiteet kansalaistoimintaympäristön tukemiseksi ja suojelemiseksi, jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen olisi vaikuttavaa

15. Jäsenvaltioiden olisi luotava kansalaisyhteiskunnan organisaatioille turvallinen ja suotuisa toimintaympäristö ja ylläpidettävä sitä, jotta voidaan varmistaa niiden vaikuttava osallistuminen julkisen päätöksenteon prosesseihin.

16. Jäsenvaltioiden olisi rohkaistava strategisten kumppanuuksien luomista paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välille, jotta voidaan edistää niiden osallistumista julkisen päätöksenteon prosesseihin.

17. Jäsenvaltioiden olisi käynnistettävä jäsenneltyjä vuoropuheluja, joissa käsitellään julkisen päätöksenteon prosesseihin liittyviä aiheita kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tällaiset vuoropuhelut menevät yksittäisiä toimintapolitiikka- tai lainsäädäntöehdotuksia koskevia kuulemisia pidemmälle ja että niitä järjestetään säännöllisesti, pitkäaikaisesti ja tulossuuntautuneesti.

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

([50]) Vertauskohtana voidaan mainita joissakin jäsenvaltioissa käytössä olevat oikeudenkäyntien valamiehistöt, joihin osallistumista varten on esimerkiksi mahdollista saada vapaata töistä.

18. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimet kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suojelemiseksi niihin kohdistuvilta uhkilta, kriminalisoinnilta, pelottelulta, häirinnältä sekä hyökkäyksiltä ja muilta rikollisuuden muodoilta sekä verkossa että sen ulkopuolella. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti

    a) varmistettava, että

        i) saatavilla on oikea-aikaista ja tehokasta suojelua kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, niiden henkilöstölle ja vapaaehtoisille sekä heidän läheisilleen, joiden turvallisuus on vaarassa heidän työhönsä liittyvän uskottavan todellisen tai mahdollisen riskin takia, sekä tiedotettava lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin kohdistuvista riskeistä; erityisen vakavissa tapauksissa välitön suojelu olisi varmistettava välittömillä lähestymiskielloilla ja suojelumääräyksillä;

        ii) laittomat teot tuomitaan välittömästi, myös jäsenvaltioiden edustajien toimesta, ja että ne tutkitaan viipymättä ja niistä nostetaan tarvittaessa syyte;

    b) seurattava kansalaistoimintaympäristössä tapahtuvaa kehitystä selkeiden indikaattorien ja raportointikehysten avulla, myös viittaamalla olemassa oleviin kansainvälisiin normeihin; luotava ja ylläpidettävä yhteyksiä ja jatkuvaa vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa tällaisen seurannan tukemiseksi; tietoja voitaisiin kerätä kansallisilta ihmisoikeusinstituutioilta ja muilta ihmisoikeuksien puolustajilta; erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös ilmoituksiin fyysisistä ja verkkohyökkäyksistä, kunnianloukkauksista ja mustamaalauskampanjoista, vihapuheesta sekä strategisista häirintätarkoituksessa nostetuista kanteista (SLAPP-kanteet); erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisten ihmisoikeuksien puolustajien, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä niiden jäsenten tilanteeseen, jotka puolustavat naisten oikeuksia, seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyviä oikeuksia ja vähemmistöjen (esim. hlbtiq-henkilöt, maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat) oikeuksia tai kuuluvat itse tällaisiin ryhmiin, tai edistävät julkishallinnon lahjomattomuutta, korruption torjuntaa ja ympäristönsuojelua;

    c) kannustettava ja helpotettava yhteistyötä ja koordinointia kaikkien niiden toimijoiden välillä, joiden tehtävänä on seurata kansalaistoimintaympäristön kehitystä ja suojella kansalaisyhteiskunnan organisaatioita niiden työhön liittyviltä uhkilta ja hyökkäyksiltä, muun muassa laatimalla protokollia lainvalvontaviranomaisten, oikeuslaitoksen, paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, tasa-arvoelinten ja oikeusasiamiesten välistä yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen jakamista varten ja helpottamalla yhteistyötä kaikkien näiden kysymysten parissa toimivien viranomaisten ja yksiköiden välillä niiden alueella;

    d) helpotettava uhkien ja hyökkäysten ilmoittamiseen tarkoitettujen menettelyjen ja kanavien käyttöä sekä dokumentoitava ja analysoitava kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaympäristöön liittyviä seikkoja;

    e) tiedotettava kansalaisyhteiskunnan organisaatioille saatavilla olevista suojelu- ja tukipalveluista muun muassa erityisillä verkkosivustoilla, joilla nämä tiedot esitetään yksinkertaisella, helposti ymmärrettävällä ja käyttäjäystävällisellä tavalla; jaettava kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ennakoivasti selkeää tietoa erityisesti lainvalvontaviranomaisista, oikeusviranomaisista ja tukipalvelujen tarjoajista, joihin ne voivat ottaa yhteyttä uhkaus- ja hyökkäystapauksissa;

    f) varmistettava, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, niiden henkilöstön sekä heidän läheistensä saatavilla on räätälöityä apua olemassa olevista uhrien tukipalveluista ja auttavista puhelimista, kun heidän turvallisuutensa on vaarassa heidän työhönsä liittyvän uskottavan todellisen tai mahdollisen riskin takia; tukipalvelujen olisi tarvittaessa tarjottava tietoa, oikeudellista ja käytännön neuvontaa, psykologista tukea ja turvakoteja sekä tukea digitaalisen tietoturvan parantamiseen; SLAPP-kanteiden kohteiksi joutuneille kansalaisyhteiskunnan organisaatioille olisi tarjottava oikeudellista neuvontaa; kaikkien tukipalvelujen olisi oltava helposti saatavilla ja niitä olisi tarjottava luottamuksellisesti ja syrjimättömästi, erityisesti vammaisille henkilöille;

    g) tehtävä yhteistyötä ja jaettava tietoja, asiantuntemusta ja parhaita käytäntöjä muiden jäsenvaltioiden ja tarvittaessa kansainvälisten järjestöjen kanssa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja ihmisoikeuksien puolustajien turvallisuuteen liittyvistä tapauksista ja niiden suojelun varmistamiseksi käytössä olevista välineistä.

19. Jäsenvaltioiden olisi osoitettava rahoitusta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja ihmisoikeuksien puolustajien valmiuksien kehittämiseen, jotta ne voivat kehittää selviytymiskykyään uhkien ja hyökkäysten edessä ja lisätä tietämystään käytettävissä olevista tukipalveluista ja oikeussuojamekanismeista.

20. Jäsenvaltioita kannustetaan hyväksymään erityisiä toimintasuunnitelmia tai muita vastaavia aloitteita sellaisen kansallisen kehyksen luomiseksi, jolla edistetään turvallista ja suotuisaa kansalaistoimintaympäristöä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vaikuttavaa osallistumista.

Tehty Brysselissä 12 päivänä joulukuuta 2023.

Komission puolesta
Didier REYNDERS
Komission jäsen