

# Ihmisoikeuksien parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen haasteet EU:ssa

## Tiivistelmä



*Euroopan unionin perusoikeuskirjassa säädetään kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta (12 artikla) sekä sananvapaudesta ja tiedonvälityksen vapaudesta (11 artikla). Ne ovat erityisen merkittäviä kansalaisjärjestöjen kannalta EU:ssa.*

Kansalaisjärjestöillä on Euroopan unionissa (EU) ratkaisevan tärkeä tehtävä perusoikeuksien ja siten toimivan demokratian edistämiseksi. Kansalaisjärjestöt antavat äänen ihmisille asioissa, joilla on heille merkitystä. Ne myös auttavat oikeudenhaltijoita, seuraavat hallitusten ja parlamenttien toimia, neuvovat poliittisia päättäjiä ja vaativat viranomaisia vastuuseen toimistaan. Kansalaisjärjestöjen toimintamuodot ovat erilaisia eri puolilla Eurooppaa erilaisen historiallisen kehityksen vuoksi. Myös kansalaisjärjestöjen koko ja tyyppi vaihtelevat huomattavasti suurista ja hyvin resurssein toimivista kansainvälisistä yhteisöistä pieniin vapaaehtois pohjalla toimiviin ruohonjuuritason järjestöihin.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) tekee yhteistyötä monien tällaisten järjestöjen kanssa ja konsultoi niitä säännöllisesti. Kansalaisjärjestöt ilmoittavat yhä useammin, että ihmisoikeuksien

suojeleminen, edistäminen ja toteuttaminen ovat vaikeutuneet unionissa – sekä oikeudellisten että käytännön rajoitusten vuoksi.

Kaikkissa EU:n jäsenvaltioissa on haasteita, mutta niiden luonteessa ja laajuudessa on maakohtaisia eroja. Haasteita ovat muun muassa seuraavat: epädulliset muutokset lainsäädännössä tai lakien puutteellinen täytäntöönpano, esteet taloudellisten resurssien saamisessa ja niiden jatkuvuuden varmistamisessa, vaikeudet saada yhteys päätöksentekijöihin ja osallistua lainsäädännön laatimiseen ja poliittiseen päätöksentekoon sekä hyökkäykset ja häirintä, jotka kohdistuvat ihmisoikeuksien puolustajiin, mukaan lukien kielteinen keskustelu, jonka pyrkimyksenä on leimata kansalaisjärjestöjä ja poistaa oikeutus niiden toimintaan.

Tätä kysymystä käsittelevässä perusoikeusviraston täydellisessä raportissa käsitellään kansalaisjärjestöjen eri puolilla EU:ta kohtaamien haasteiden eri tyyppisiä ja malleja ja esitellään lupaavia käytäntöjä, joilla näitä huolestuttavia malleja voidaan torjua. Tässä tiivistelmässä esitellään raportin tärkeimmät havainnot ja perusoikeusviraston lausunnot niitä koskevista kysymyksistä.

# Keskeiset havainnot ja perusoikeusviraston lausunnot

Perusoikeusviraston lausunnot perustuvat viraston täydellisessä raportissa *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* esitettyihin havaintoihin. Lausunnot eivät ole läheskään tyhjentyviä. Niissä keskitytään aloihin, joilla EU:n jäsenvaltioiden toiminta kuuluu selkeimmin EU:n lainsäädännön soveltamisalaan ja joilla on toteutettava kiireellisimminkin oikeudellisia tai poliittisia toimenpiteitä. Jäsenvaltioissa ja kansainvälisesti – myös EU:n toimivallan ulkopuolella – toteutettavat lisätoimet voisivat auttaa kansalaisjärjestöjä entisestään suojelemaan, edistämään ja toteuttamaan ihmisoikeuksia EU:ssa.

## Suotuisa sääntely-ympäristö

Perusoikeuksien edistämiseen osallistuvien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden on työnsä tekemiseksi pystyttävä käyttämään oikeuksiaan täysimääräisesti ja ilman tarpeettomia tai mielivaltaisia rajoituksia. Tämä edellyttää, että valtiot panevat täysimääräisesti täytäntöön positiiviset velvoitteensa ihmisoikeuksien edistämiseksi ja luovat kansalaisjärjestöille suotuisan ympäristön. EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa veloitetaan unioni ja

jäsenvaltiot kunnioittamaan kaikkia perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja ”noudattamaan sen sisältämiä periaatteita ja edistämään niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen”. Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus (perusoikeuskirjan 12 artikla) ja sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus (perusoikeuskirjan 11 artikla) ovat tässä yhteydessä erityisen tärkeitä. Niitä sovelletaan EU:n jäsenvaltioihin, kun ne toimivat EU:n lainsäädännön toimivallan puitteissa.

Jäsenvaltioilla on erilaisia oikeutettuja etuja antaa lainsäädäntöä ja hallinnollisia sääntöjä, jotka voivat vaikuttaa kansalaisjärjestöihin, muun muassa verolainsäädännön alalla tai avoimuutta, vaaleja ja etujärjestötoimintaa koskevien lakien osalta. Vaikka kyseisten toimenpiteiden tarkoituksena ei olisi vaikuttaa kielteisesti kansalaisjärjestöihin, niillä voi kuitenkin olla kansalaisjärjestöihin epäasianmukainen ja niiden toimintaa rajoittava vaikutus.

Yksittäisten säädösten tai hallinnollisten säädösten vaikutuksia voi olla hankala arvioida erikseen. Koska oikeudelliset ja poliittiset järjestelmät ovat toisistaan riippuvaisia, kokonaisuus on usein suurempi

## Terminologiaa koskevat huomautukset

### Kansalaisjärjestö

Perusoikeusviraston raportissa kansalaisjärjestöt määritetään – viraston perustamisasetuksen (asetus (EY) N:o 168/2007) mukaisesti – valtioista riippumattomiksi järjestöiksi ja kansalaisyhteiskunnan yhteisöiksi, jotka toimivat perusoikeuksien alalla, ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen 14 (2007) mukaisesti perustajiansa tai jäsentensä määrittelemää ja ensisijaisesti muuta tarkoitusta kuin voiton tavoittelemista varten perustetuiksi vapaaehtoisiksi itsehallintoelimiksi tai -järjestöiksi.

Raportissa käsitellään kansalaisjärjestöjä, joiden tehtävänä on ihmisoikeuksien puolustajista annettun YK:n julistuksen mukaisesti edistää ihmisoikeuksia ja perusvapauksien suojelemista ja toteuttamista kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Lisätietoa on Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta 15 päivänä helmikuuta 2007 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 168/2007

(perustamisasetus), EUVL L 53, 2007, 10 artikla, Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa (2008) CM/Rec(2007)14, 1 kohdan 1 alakohta; Euroopan yhteisöjen komission keskusteluasiakirjassa (2000), Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt: kumppanuuden lujittaminen, COM(2000) 11 final, 1.2 kohta; ja Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen antamassa julistuksessa ihmisoikeuksien puolustajista, A/RES/53/144, 8. maaliskuuta 1999, 1 artikla

### Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuudet

Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksilla tarkoitetaan asemaa, joka kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on yhteiskunnassa, ympäristöä ja puitteita, joissa kansalaisyhteiskunta toimii, ja kansalaisyhteiskunnan, valtion, yksityisen sektorin ja suuren yleisen välisiä suhteita.

Lisätietoa on YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR) Kansalaisyhteiskunnan käytännön oppaassa: *Civil Society Space and the United Nations Human Rights System*.

kuin osiensa summa: vaikka tietyn alan yksittäiset oikeudelliset toimenpiteet eivät ehkä välttämättä riko perusoikeuksia, eri aloilla toteutetut toimet voivat yhdessä kasvattaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sääntelytaakkaa siinä määrin, että se voi heikentää niiden toimintakykyä. Tämä on merkityksellistä silloin, kun jäsenvaltiot saattavat EU:n lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä ja panevat sitä täytäntöön – esimerkiksi rajatarkastuksissa, terrorismin torjunnassa tai rahanpesussa.

Kansalaisjärjestöt ovat havainneet sääntely-ympäristössä seuraavia haasteita:

- Kansalaisjärjestöjen tunnustaminen tai rekisteröinti voi olla ongelmallista. Yksi jäsenvaltio ei esimerkiksi tunnusta rekisteröimättömiä kansalaisjärjestöjä ja toinen edellyttää kansalaisjärjestöiltä kaksinkertaista rekisteröintiä. Eräissä jäsenvaltioissa rekisteröintiasiakirjoja piti muuttaa uuden lain voimaantulon jälkeen, mikä vei aikaa ja resursseja.
- Avoimuutta koskevien lakien, joissa poliittisiin kampanjoihin osallistuvia tahoja vaaditaan rekisteröitymään kolmannen osapuolen kampanjoijiksi (joko yleisesti tai vaalikausina), sekä etujärjestötoimintaa koskevien lakien tavoite voi olla täysin perusteltu. Niillä voidaan kuitenkin myös rajoittaa kansalaisjärjestöjen valmiuksia tiedottaa yleisölle yleistä etua koskevista asioista tai valvoa yleistä etua, jos ne laaditaan tai niitä sovelletaan kohtuuttomasti.
- Jäsenvaltiot määräävät joskus maahantulorajoituksia muille kuin EU:n kansalaisille, joiden tarkoituksena on osallistua ihmisoikeustyöhön kyseisessä jäsenvaltioissa, antamalla asianmukaisia selityksiä toiminnalleen. Yksi jäsenvaltio määräsi kiellon – joka sittemmin poistettiin – myös toisen jäsenvaltion kansalaiselle, joka halusi osallistua ihmisoikeustyöhön.
- Kansallisissa säännöissä ylitetään joskus rauhanomaista kokoontumista koskevan vapauden rajoitukset, joita voidaan perustellusti määrätä kansainvälisten välineiden nojalla. Terrorismin torjumiseksi toteutetuilla toimenpiteillä on ollut erityisen kielteinen vaikutus rauhanomaista kokoontumista koskevaan vapauteen.
- Valtiot myös määräävät joskus, joko lainsäädännössä tai käytännössä, yleisiä kokoontumiskieltoja tiettyinä aikoina tai tietyissä paikoissa – esimerkiksi sulkemalla jotkin paikat kokoontumisoikeuden ulkopuolelle, mikä rajoittaa kokoontumisen (mahdollisten) osallistujien ilmaisunvapautta.

- Valtiot eivät aina kohtele kokoontumaan pyrkiviä henkilöitä yhdenvertaisesti vaan suosivat tiettyntyyppisiä kokoontumisia – esimerkiksi toistuvia kokoontumisia – muiden kustannuksella. Ne eivät myöskään aina valvo kokoontumisia riittävästi vaan antavat esimerkiksi liian vähän poliisiresursseja osallistujien suojelemiseksi.
- Monet EU:n jäsenvaltiot ovat säilyttäneet rikoslait, joissa kielletään valtion viranomaisten, itse valtion ja (vieraan) valtion päämiesten kunnian loukkaaminen tai solvas. Nämä säännökset ovat oikeutetun edun mukaisia ja niillä suojellaan oikeutta nauttia hyvästä maineesta, mutta niillä ei pitäisi rajoittaa kohtuuttomasti sananvapautta. Jos mahdolliset seuraamukset ovat liiallisia tai lakeja sovelletaan liian tiukasti, tällaiset rajoitukset voivat haitata sananvapautta. Tämä pätee erityisesti ihmisoikeuskysymysten parissa työskenteleviin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin, joiden on usein arvosteltava valtiota tai valtion virkamiehiä ja joista voi tuntua, että heidän mahdollisuutensa tehdä niin ovat rajatunmat, jos he tietävät, että asian esittämisestä voi tulla rikosoikeudellisia seuraamuksia.

#### FRA:n lausunto 1

*Jäsenvaltioiden ja EU:n olisi oltava entistä tarkkaavaisempia laatiessaan ja pannahaan täytäntöön lainsäädäntöä aloilla, jotka voivat (suoraan tai välillisesti) vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin, muun muassa sananvapauteen ja kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, jotta voidaan varmistaa, että niiden lainsäädännössä ei aseteta kohtuuttomia vaatimuksia kansalaisjärjestöille eivätkä ne vaikuta niihin syrjivästi, mikä heikentäisi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia. Niiden pitäisi noudattaa täysimääräisesti sovellettavaa EU:n ja asiaankuuluviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa lainsäädäntöä.*

#### FRA:n lausunto 2

*EU:n ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että etujärjestötoimintaa koskevissa määräyksissä ja avoimuutta koskevissa laeissa sekä niiden soveltamisessa noudatetaan sovellettavaa EU:n ja kansainvälistä lainsäädäntöä ja että niillä ei kohtuuttomasti rajoiteta tai estetä ihmisoikeuksien puolustamista – myös vaalikausina, esimerkiksi Euroopan parlamentin vaalien aikana.*

## Varainhoito ja rahoitus

Resurssien saatavuus on erottamaton osa kokoon-tumisvapautta koskevaa oikeutta, kuten kansalais-oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansain-välisen yleissopimuksen 22 artiklassa ja muissa ihmisoikeusvälineissä, myös EU:n perusoikeuskir-jassa (12 artikla) todetaan.

Yksilöiden, ryhmien ja yhteiskuntaelinten oikeudesta ja velvollisuudesta edistää ja suojella yleismaailmali-sesti tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia annettun YK:n julistuksen (YK:n julistus ihmisoikeuk-sien puolustajista) 13 artiklassa vahvistetaan oikeus kerätä, saada ja käyttää resursseja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi. "Resurssien" käsit-teen laaja määritelmä sisältää taloudellisen tuen, aineelliset resurssit, kansainvälisten varojen saa-tavuuden, yhteisvastuun, valmiudet matkustaa ja viestiä ilman epäasianmukaista häiriötä sekä oikeu-den saada valtion suojelua.

Yleisesti näyttäisi vallitsevan yksimielisyys siitä, että resursseihin liittyvillä oikeudellisilla puitteilla ja toi-mintalinjoilla on huomattava vaikutus yhdistymis-vapauteen ja kansalaisjärjestöjen kykyyn työsken-nellä tehokkaasti. Kansalaisjärjestöillä on kuitenkin monia oikeudellisia ja käytännön esteitä rahoituk-sen saamisessa huolimatta lupaavista käytännöistä sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla.

Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole saatavilla katta-via tietoja EU:ssa ihmisoikeuksien parissa toimivien kansalaisjärjestöjen julkisen ja yksityisen rahoituksen määrästä. Tämä johtuu osittain siitä, että rahoitus on peräisin eri lähteistä, muun muassa keskushal-linnon eri ministeriöiltä ja budjettikohdista, paikallis- ja aluehallinnoilta, EU:n rahastoista ja ETA-alueen ja Norjan avustuksista sekä yksityisistä lahjoituk-sista. Saatavilla olevista tiedoistakaan ei ole mah-dollista saada selville julkisten varojen määriä, jotka on varattu erityisesti perusoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen kyseessä olevassa EU:n jäsenval-tiossa. Myöskään yksityisistä lahjoituksista ei ole kattavia tietoja saatavilla.

Taluskriisi on vaikuttanut yleisesti julkisiin varoi-hin, mutta talouskasvun elyessä uudelleen EU:ssa jäsenvaltiot ja EU haluavat ehkä tarkastaa toimin-tamallejaan julkisten varojen jakamisesta kansa-laisjärjestöille, jotta perusoikeuksien edistämistä ja suojelua voidaan vahvistaa.

EU:n kansalaisjärjestöt, Euroopan parlamentti sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) ovat äskettäin kehottaneet perustamaan EU:n demo-kratian lahjarahaston. Erityisesti ETSK on **kehotta-nut komissiota** ehdottamaan EU:hun demokratian, ihmisoikeuksien ja arvojen eurooppalaista rahastoa,

jolle osoitettaisiin kunnianhimoinen määrärahaosuus, joka olisi suoraan kansalaisyhteiskunnan organi-saatioiden käytettävissä koko Euroopassa ja jota hallinnoitaisiin riippumattomasti EU:n ulkopuolella toimivia kansalaisjärjestöjä varten olevan euroop-palaisen demokratia rahaston tapaan.

Tämän osalta perusoikeusvirasto suhtautuu myön-teisesti Euroopan komission ehdotukseen, joka on tehty sen EU:n varainhoitoasetukseen ehdottamassa tarkistuksessa ja jonka mukaan vapaaehtoistyön-tekiäjien työaika otetaan huomioon tukikelpoisina kustannuksina ja helpotetaan luontoissuoritusten sisällyttämistä yhteisrahoitukseen.

Perusoikeusviraston tutkimuksessa havaittiin useita haasteita rahoituksen saamisessa. Niitä olivat muun muassa seuraavat:

- saatavilla olevan rahoituksen yleinen määrä ja kutistuvat määrärahat joissakin jäsenvaltioissa, tosin ei kaikissa;
- joidenkin kansalaisjärjestöjen tai tiettyjen toi-mien rahoituksen leikkaaminen siten, että etujen valvonnasta, riita-asioista ja valistamisesta siirry-tään terveys- ja sosiaalipalvelujen tarjoamiseen;
- rahoituksen saamisen esteet, muun muassa rasittavat ja monimutkaiset menettelyt, jotka eivät ole aina kovin avoimia;
- työlääät raportointimenettelyt, jotka voivat olla kohtuuttomia rahoituksen saatuun määrään nähden;
- rahoitus tulee usein (lyhytaikaisena) hankera-hoituksena, eikä pidempiaikaista rahoitusta tai infrastruktuurirahoitusta ole usein saatavilla;
- haasteellinen yhteisrahoitus, kuten myös viipeet avustusten maksamisessa, sillä ne aiheuttavat usein ongelmia kassavirrassa;
- joissakin Euroopan komission avustuksissa ole-vat maantieteelliset rajoitukset, jotka estävät kansalaisjärjestöjä osallistumasta Yhdistynei-den kansakuntien kokouksiin Genevessä, mikä haittaa tehokasta ihmisoikeuksien puolustamista YK:n tasolla, kuten kansalaisjärjestöjen osallis-tumista keskeisiin ihmisoikeussopimuksia kos-keviin prosesseihin, kun EU ja EU:n jäsenvaltiot ovat tarkasteltavina;
- epäsuotuisat verotusjärjestelmät joissakin jäsen-valtioissa sekä itse kansalaisjärjestöille (hyvän-tekeväisyys / yleinen etu / julkiset palvelut) että kansalaisjärjestöille lahjoituksia tekeville luon-nollisille henkilöille ja oikeushenkilöille;

- ulkomaista rahoitusta saavia kansalaisjärjestöjä koskevat kielteiset uutiset ja mustamaalauskampanjat, muun muassa joissakin tapauksissa niille esitetty pyyntö merkitä kaikkiin niiden aiheistoihin, että ne ovat ulkomailta rahoitettuja järjestöjä;
- vammaisia henkilöitä EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa edustavien järjestöjen rajalliset taloudelliset resurssit, joiden takia ne eivät pysty aina seuraamaan riippumattomasti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia valtion toimia.

#### FRA:n lausunto 3

*EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että rahoitusta annetaan sellaisten kansalaisjärjestöjen saataville, jotka työskentelevät perusoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota koskevien EU:n perusarvojen suojelun ja edistämisen parissa, myös pienille ruohonjuuritason järjestöille. Tällaisen rahoituksen pitäisi koskea tilanteen mukaan kansalaisjärjestöjen erilaisia toimia, kuten palvelujen tarjontaa, valvontaa, asioiden ajamista, riita-asioita, kampanjointia, ihmisoikeuksia sekä kansalaiskasvatusta ja valistamista.*

*Pääoman vapaan liikkumisen osana kansalaisjärjestöjen pitäisi voida vapaasti hakea, saada ja käyttää oman valtion julkisilta elimiltä saadun rahoituksen lisäksi rahoitusta institutionaalisilta tai yksittäisiltä lahjoittajilta ja julkisilta viranomaisilta ja säätiöiltä muissa maissa tai kansainvälisiltä järjestöiltä, elimiltä tai virastoilta.*

#### FRA:n lausunto 4

*Jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten olisi varmistettava, että vammaisia henkilöitä edustaville järjestöille annetaan rahoitusta, myös henkilökohtaista avustusta, kohtuullisia mukautuksia ja tukea varten, jotta nämä voivat täyttää tehtävänsä vammaisyleissopimuksen mukaisesti.*

#### FRA:n lausunto 5

*Euroopan komission olisi parannettava entisestään olemassa olevia rahoitusjärjestelmiä koskevien tietojen saatavuutta varmistamalla, että perusoikeuksien alalla työskentelevien kansalaisjärjestöjen saatavilla on helppokäyttöisiä keskitettyjä katsauksia rahoituksesta, edistämällä rahoitusmahdollisuuksia koskevaa keskitettyä asiointiportaaliaan ja laajentamalla tietokantaansa eri aloilla rahoitetuista hankkeista siten, että siinä esitellään erityisen onnistuneita ja vaikuttavia hankkeita.*

*Euroopan komission olisi harkittava sellaisten ohjeiden laatimista jäsenvaltioille, joissa selkeytetään EU:n sisämarkkinajärjestelmän neljän ”perusvapauden” sovellettavuutta kansalaisjärjestöihin, muun muassa säätiöihin ja hyväntekeväisyysjärjestöihin.*

#### FRA:n lausunto 6

*Euroopan komission ja jäsenvaltioiden olisi harkittava monivuotisen rahoituksen ja perusrahoituksen suosimista lyhytaikaisen hankepohjaisen rahoituksen sijasta, sillä sen avulla kansalaisjärjestöt saisivat työilleen aiempaa kestävämmän pohjan ja voisivat tehdä pitkäaikaisia suunnitelmia. Hakumenettelyjen tehostamiseksi voitaisiin käyttää entistä useammin kaksivaiheisia menettelyjä, joissa alustavat hakemukset ovat lyhyitä ja vain ensimmäiseltä kierrokselta esivalittujen hankkeiden on täytettävä koko hakemus.*

*Kansalaisjärjestöiltä ja muilta yhdistyksiltä edellytettävien tarkastus- ja raportointivaatimusten olisi oltava oikeassa suhteessa saataville annettuun julkiseen rahoitukseen ja vastaanottavan järjestön kokoon ja rakenteeseen nähden. Yhteisrahoituksessa vaatimusten olisi oltava oikeasuhteisia ja niissä olisi otettava entistä paremmin huomioon hankkeiden soveltamisala ja hakemuksen tekevien järjestöjen tyyppi.*

## Osallistumisoikeus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 11 artiklassa täsmennetään, että EU:n toimielimet ”antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta” ja ”käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa”. Oikeus osallistua julkisiin asioihin tunnustetaan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklassa, ja se vahvistettiin äskettäin kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon koskevissa Euroopan neuvoston ohjeissa, jotka Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi syyskuussa 2017. Yksi oikeuden osista on kansalaisten osallistuminen, joka kuvataan ohjeissa ihmisten, kansalaisjärjestöjen ja koko kansalaisyhteiskunnan osallistumiseksi viranomaisien päätöksentekoprosesseihin.

Vammaisyleissopimus velvoittaa valtiot kuulemaan tiiviisti vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä ja ottamaan nämä mukaan kaikkiin vammaisia koskeviin päätöksiin. EU ja EU:n 28 jäsenvaltiosta 27 ovat ratifioineet yleissopimuksen. Käytännössä on usein puutetta toimenpiteistä, joilla voidaan varmistaa verkkosivustojen täydellinen esteettömyys ja tarjota tietoa riittävän esteettömissä muodoissa. Siitä johtuva tiedonpuute voi estää vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen täysipainoisen osallistumisen.

Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyssä UNECE:n Århusin yleissopimuksessa yhdistetään ympäristöoikeudet ihmisoikeuksiin, annetaan yleisölle oikeudet ja määrätään osapuolten ja viranomaisten velvoitteista, jotka koskevat tiedon saantia, yleisön osallistumista ja muutoksenhakuoikeutta. EU on ollut sopimuksen osapuoli vuodesta 2005 lähtien.

Demokraattisen ja näyttöön perustuvan poliittisen päätöksenteon yksi työkalu on sidosryhmien, myös kansalaisyhteiskunnan, pyrkimys vaikuttaa lainsäädäntöön ja poliittisiin ehdotuksiin. Näin prosessin tai lainsäädännöllisen/poliittisen ehdotuksen demokraattista legitimitettiin voidaan lisätä ja saada siihen mukaan kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta. Sen avulla voidaan myös tarkastella, miten prosessi tai ehdotus toimii käytännössä, ja auttaa lisäämään äänestäjien vastuuntuntoa. Vaikka kansalliset kuulemis- ja osallistumismenettelyt kuuluvat kansallisille viranomaisille, kansalaisyhteiskunnan olennaisen tärkeän aseman pienentäminen päätöksentekoprosessissa voi lisätä riskiä siitä, että jäsenvaltioiden toimissa, joilla saatetaan EU:n lakeja osaksi kansallista lainsäädäntöä tai pannaan niitä täytäntöön, rikotaan EU:n perusoikeuskirjaa.

Paikalliselta tasolta EU:n tasolle asti näyttää vallitsevan laaja yksimielisyys siitä, että kansalaisjärjestöt on saatava mukaan poliittiseen päätöksentekoon. Tämän pyrkimyksen käytännön toteuttamisessa ei kuitenkaan usein hyödynnetä kunnolla kansalaisjärjestöjen erilaisia mahdollisia osallistumisen tasoja tai niiden käytössä olevia moninaisia osallistumistapoja. Vaatimukset, joiden täyttämistä tunnustaminen legitimiiksi toimijaksi edellyttää, eivät myöskään ole usein selkeitä.

Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sekä EU:n toimielinten tasolla on mahdollista päästä jollakin tavalla mukaan päätöksentekoprosessiin. Vaikka erityisesti paikallisella tasolla on monia lupaavia käytäntöjä, pääsy päätöksentekoprosessiin (ja todellinen vaikutus siihen) on tavallisesti epäjohdonmukaista eikä kovin avointa.

Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön jonkinlaisia kuulemismenettelyjä, mutta ne eivät ole aina niin tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita kuin ne voisivat olla. Etenkin kansalaisjärjestöjen, virkamiesten ja asiantuntijoiden haastatteluista käy ilmi, että silloinkin, kun ainakin kuulemiseen on poliittista tahtoa, viranomaiset eivät näytä olevan tietoisia erilaisista saatavilla olevista menetelmistä, joilla sidosryhmät voisi saada tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin mukaan lainsäädäntöön ja päätöksentekoon. Niillä ei ole myöskään osaamista sen toteuttamiseen. Sekä kansalaisjärjestöt että virkamiehet kertovat, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä ei useinkaan ole luottamusta.

Kansalaisjärjestöt ja asiantuntijat ovat ottaneet esiin monia esteitä, jotka haittaavat täysipainoista ja tehokasta osallistumista ja pääsyä päätöksentekoprosessiin. Niitä ovat muun muassa seuraavat:

- rajallinen tiedonsaanti poliittisista tai oikeudellisista aloitteista;
- osallistumisoikeuden täytäntöönpanoa koskevien vähimmäisvaatimusten tai selkeiden sääntöjen puuttuminen tai tiedon puute niistä ja siitä johtuva epäjohdonmukainen täytäntöönpano;
- poliittisen tahdon tai ymmärryksen puute siitä, että kuuleminen ei ole vain jotakin, mikä on tehtävä, vaan se voi asianmukaisesti toteutettuna parantaa päätöksentekoa;
- julkisten palvelujen tietämyksen ja osaamisen puute eri menetelmistä, joilla sidosryhmät saadaan mukaan lainsäädäntöön ja päätöksentekoon tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti;
- erityiset haasteet ja esteet, jotka koskevat vammaisten henkilöiden osallistumista – muun muassa puute tarvittavista toimenpiteistä, joilla voidaan varmistaa verkon esteettömyyttä koskevien vaatimusten täysimääräinen soveltaminen ja se, että virallista tietoa on tarjottava soveltuvin osin erilaisissa esteettömissä muodoissa;
- osallistumis-/kuulemisprosessien tiukat määraajat (myös itse viranomaisille) sekä tiukat talousarviot ja henkilöresurssien jakamiset julkisissa palveluissa;
- epäselvyys siitä, ketä kuullaan ennen päätösten tekemisestä, sillä kansalaisjärjestöt kertovat, että kaikkia keskeisiä toimijoita ei kuulla usein järjestelmällisesti;



- merkityksellisten varojen leikkaaminen, joka voi vaikuttaa välillisesti kansalaisjärjestöjen kykyyn osallistua päätöksentekoon tarkoituksenmukaisesti;
- luottamuksen puute julkisten palvelujen ja kansalaisjärjestöjen välillä.

#### FRA:n lausunto 7

*EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi täytettävä vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaiset velvoitteensa neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja osallistaa aktiivisesti vammaiset henkilöt ja heidän järjestönsä heitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa. Vammaisten henkilöiden osallistumista julkiseen ja poliittiseen elämään olisi kannustettava vammaisyleissopimuksen 29 artiklan b kohdan mukaisesti. Yleisemmin EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi pidettävä yllä avointa, läpinäkyvää ja säännöllistä vuoropuhelua ihmisoikeuksien alalla toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta voidaan taata, että EU:n lainsäädäntö ja EU:n toimintalinjat sekä kansallinen lainsäädäntö ja toimintalinjat, joilla niitä pannaan täytäntöön, ovat EU:n perusoikeuskirjan mukaisia.*

*Asiaankuuluvat säännöt, joilla voidaan tukea kansalaisjärjestöjen aktiivista osallistumista ihmisoikeuksiin, ovat jo olemassa, joten viranomaisten olisi varmistettava, että ne pannaan käytännössä täytäntöön. Tähän kuuluu sellaisten riittävien henkilöresurssien ja taloudellisten resurssien saataville antaminen, joilla voidaan varmistaa asianmukaiset osallistumisprosessit ja antaa virkamiehille koulutusta kyseisten järjestöjen mukaan saamisesta sekä riittävästi aikaa siihen. Työkaluja ja menetelmiä, joita viranomaiset käyttävät osallistumisen toteuttamiseen, voitaisiin monipuolistaa ja parantaa. Äskettäin annettuja Euroopan neuvoston ohjeita kansalaisten tarkoituksenmukaisesta osallistumisesta poliittiseen päätöksentekoon olisi hyödynnettävä täysipainoisesti.*

## Turvallisten toimintamahdollisuuksien varmistaminen kansalaisyhteiskunnalle

Kansalaisjärjestöt ja aktivistit kohtaavat EU:ssa fyysisiä ja sanallisia hyökkäyksiä, kiusaamista ja muiden toimijoiden kuin valtion pelottelua. Tätä tapahtuu sekä verkossa että verkon ulkopuolella. Jopa jotkut valtion virkamiehet osallistuvat sanallisiin hyökkäyksiin ja luovat kielteisiä mielikuvia, jotka leimaavat kansalaisjärjestöjä ja saattavat niiden työn huonoon valoon, mikä nakertaa sekä yhteiskunnan kansalaisjärjestöille antaman tuen perustaa että aktivistien moraalialia ja motivaatiota. Virkamiesten on olennaisen tärkeää pidättäytyä hyökkäyksistä, myös sanallisista hyökkäyksistä, ja perusteettomista yrityksistä saattaa huonoon valoon järjestöjä, jotka edistävät ihmisoikeuksia ja syrjimättömyyttä. Viranomaiset tai kansalaisjärjestöt eivät kummatkaan rekisteröi asianmukaisesti – kansallisella tai EU:n tasolla – tietoja kansalaisjärjestöihin kohdistuvista hyökkäyksistä ja uhista.

#### FRA:n lausunto 8

*Jäsenvaltioiden olisi pidättäydyttävä ihmisoikeuksien parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen ja niiden jäsenten leimaamisesta. Niiden pitäisi myös aktiivisesti tuomita kaikki rikokset – myös viharikokset – joita kansalaisjärjestöjä ja niiden jäseniä vastaan on tehty, ja panna täysimääräisesti täytäntöön kansainvälisen lain mukaiset positiiviset velvoitteensa ja sovellettava EU:n lainsäädäntöä kansalaisjärjestöjen ja niiden jäsenten suojelemiseksi. Ihmisoikeuksien parissa työskenteleviä kansalaisjärjestöjä vastaan tehtyjä viharikoksia koskevia tietoja on kerättävä ja ne on julkaistava.*

## Mahdollisuudet keskusteluun ja vuoropuheluun

Eri toimijat kansalaisyhteiskunnasta ja sen ulkopuolelta kertoivat perusoikeusvirastolle, että kansalaisjärjestöihin kohdistuneista hyökkäyksistä EU:ssa ei ole luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa. He huomauttivat myös siitä, että ihmisoikeuksiin keskittyvien kansalaisjärjestöjen saatavilla olevista rahoitusjärjestelmistä ja kuluista, sääntely-ympäristöstä ja kanavista, joilla kansalaisjärjestöt voisivat osallistua päätöksentekoon, ei ole tietoa. Monet haastatellut toivoivat, että tietoa lupaavista käytännöistä vaihdettaisiin koko EU:ssa. Tarkemmin sanottuna EU:n tasolla pitäisi toteuttaa seuraavaa:

- (a) kerätään tietoja hyökkäyksistä ihmisoikeuksien parissa työskenteleviä kansalaisjärjestöjä vastaan
- (b) seurataan kansalaisyhteiskunnan kannalta merkityksellisiä kehityskulkuja EU:ssa, myös niitä,

jotka vaikuttavat taloudellisten resurssien saatavuuteen

- (c) annetaan viranomaisille neuvontaa kansalaisyhteiskunnalle kohdennettavista EU:n varoista
- (d) tuetaan kansalaisjärjestöjä koskevien resurssien kehittämistä ja
- (e) otetaan käyttöön avoin ja säännöllinen vuoropuhelu etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa ja vahvistetaan Euroopan komission valmiuksia, jotta voidaan kuulla laajasti asianomaisia osapuolia, kuten SEU-sopimuksen 11 artiklassa edellytetään.

### FRA:n lausunto 9

*EU:n olisi harkittava tukea sille, että saadaan luotua keskustelua ja vuoropuhelua edistäviä toimintamahdollisuuksia, jotta voitaisiin myötävaikuttaa perusoikeuksien suojeluun ja edistämiseen sitoutuneiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tukemiseen EU:ssa. Näin voitaisiin myös edistää säännöllistä vuoropuhelua kansalaisjärjestöjen ja EU:n elinten välillä.*









Euroopan unionin kansalaisjärjestöillä on olennaisen tärkeä tehtävä perusoikeuksien edistämässä, mutta niiden tehtävä on vaikeutunut – sekä oikeudellisten että käytännön rajoitusten vuoksi. Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on haasteita, mutta niiden luonteessa ja laajuudessa on maakohtaisia eroja. Tästä aiheesta ei yleisesti ole tietoa eikä tutkimusta – ei myöskään vertailevaa tutkimusta.

Siksi perusoikeusviraston raportissa tarkastellaan niiden haasteiden eri tyyppisiä ja malleja, joita ihmisoikeuksien parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt kohtaavat EU:ssa. Siinä esitellään myös lupaavia käytäntöjä, joilla näitä huolestuttavia malleja voidaan torjua.

## Lisätietoja

Perusoikeusviraston raportti – *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* – on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Muita asiaan liittyviä FRA:n julkaisuja:

- FRA (2017), *Perusoikeusraportti 2017*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012), *Bringing rights to life: the fundamental rights landscape of the European Union*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

Perusoikeusvirasto tekee tiivistä yhteistyötä ihmisoikeuksien alalla toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa erityisesti perusoikeusfoorumien kautta. Lisätietoa tästä yhteistyöverkosta on saatavana osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



### FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta  
Puh. +43 158030-0 – Faksi: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2019  
Kannen kuva: © stock.adobe.com  
[vasemmalta oikealle: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-308-4, doi:10.2811/52805  
PDF: ISBN 978-92-9474-313-8, doi:10.2811/338898