

KANSALAISSYHTEISKUNNAN TOIMINTAMAHDOLLISUUKSIEN SUOJELU EU:SSA

Kansalaisyhteiskunnan järjestöt kohtaavat Euroopan unionissa erilaisia haasteita. FRA:n raportissa *Protecting civic space in the EU* (Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojeleminen EU:ssa) esitetään viraston havainnot näistä haasteista. Se annettiin syyskuussa 2021. Tässä yhteenvedossa esitetään raportissa esitetyt keskeiset havainnot ja FRA:n lausunnot.

KESKEISET HAVAINNOT JA FRA:N LAUSUNNOT

2
Suotuisan toimintaympäristön vaaliminen ja kansalaisyhteiskunnan kehityksen tukeminen

3
Suotuisan sääntely-ympäristön edistäminen

5
Rahoituksen saanti ja käyttö

6
Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen parantaminen

7
Häirinnästä ja hyökkäyksistä vapaan turvallisen tilan varmistaminen



© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2022

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kaikkien sellaisten kuvien tai muun aineiston käyttöön tai jäljentämiseen, jotka eivät kuulu Euroopan unionin perusoikeusviraston tekijänoikeuteen, on pyydettävä lupaa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto tai kukaan Euroopan unionin perusoikeusviraston puolesta toimiva henkilö ei ole vastuussa jäljempänä esitetävän tiedon mahdollisesta käytöstä.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-844-3	doi:10.2811/733369	TK-01-21-424-FI-C
PDF	ISBN 978-92-9461-532-9	doi:10.2811/033959	TK-01-21-424-FI-N

© Valokuvien julkaisuoikeudet:

Kansi (ylhäältä alas): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Sivu 3: © Valmedia/Adobe Stock

Sivu 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Sivu 8: © fizkes/Adobe Stock

Keskeiset havainnot ja FRA:n lausunnot

Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusjärjestöt – mukaan lukien Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto, Euroopan neuvoston eri yksiköt sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) / demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) – korostavat kansalaisyhteiskunnan tärkeää roolia ihmisoikeuksien ja demokratian turvaamisessa ja edistämisessä.

Euroopan unionissa kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa määriteltyjen EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisten arvojen toteuttamisessa. Niiden panos EU:n ihmisoikeuspolitiikan täytäntöönpanoon on merkittävä. Kansalaisyhteiskunnan keskeinen rooli näkyy myös EU:n perussopimuksissa. Sen merkitystä korostetaan myös asiaa koskevissa EU:n poliittisissa asiakirjoissa, kuten strategioissa ja toimintasuunnitelmissa.

SEUn 11 artiklan 2 kohdassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 15 artiklan 1 kohdassa kansalaisvuoropuhelu ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen katsotaan hyvän hallintotavan välineiksi. Näin on myös asiaan liittyvissä EU:n poliittisissa asiakirjoissa, kuten EU:n strategiassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamiseksi, Euroopan demokraatiotoimintasuunnitelmassa ja rasismiin vastaista toimintaa koskevissa alakohteisissa toimintasuunnitelmissa, hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa, romanien osallisuutta, lasten oikeuksia, vammaisuutta, uhrien oikeuksia, naisten oikeuksia tai maahanmuuttajien kotouttamista koskevissa toimintasuunnitelmissa.

Kansalaisyhteiskunnan järjestöt kohtaavat kuitenkin monenlaisia haasteita eri puolilla EU:ta. Tässä kertomuksessa esitellään EU:n perusoikeusviraston (FRA) havaintoja monista tällaisista haasteista. Havainnot perustuvat viraston tutkimusverkoston Franetin vuonna 2020 tekemään tutkimukseen, kahteen erilliseen vuonna 2020 järjestettyyn kansalaisjärjestöjen verkkokokoukseen sekä asiakirjatutkimukseen.

FRA on johdonmukaisesti viitannut moniin kansalaisjärjestöjen merkittäviin esteisiin julkaistuaan vuoden 2018 raporttinsa **Challenges facing civil society working on human rights in the EU** haasteista, joita ihmisoikeuksien parissa työskentelevä kansalaisyhteiskunta EU:ssa kohtaa. Se on myös havainnut myönteistä kehitystä, jolla edistetään suotuisaa toimintaympäristöä tällaisille järjestöille.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaan vaikuttavia normeja ja käytäntöjä kutsutaan yleisesti ”kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiksi”. Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojelua ja edistämistä koskevan YK:n ohjeasiakirjan Protection and Promotion of Civic Space mukaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksilla tarkoitetaan ympäristöä, jossa ihmisten ja ryhmien – toisin sanoen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden – on mahdollista osallistua merkityksellisesti yhteiskuntiansa poliittiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen elämään. Lisäksi siinä todetaan, että elinvoimaiset kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuudet edellyttävät avointa ja turvallista ympäristöä, jossa ei esiinny pelottelu-, häirintä- ja kostotoimia verkossa tai sen ulkopuolella, ja että kaikkien näille toimintamahdollisuuksille asetettujen rajoitusten on oltava ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden mukaisia.

Näiden toimintamahdollisuuksien piiriin kuuluvat asianmukainen sääntelykehys, resurssien saanti, osallistuminen politiikan- ja päätöksentekoon sekä turvallinen ympäristö. Näillä normeilla ja käytännöillä voi olla myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia EU:n lainsäädännön ja toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoon, myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisen osalta.

FRA:n raportissa *Protecting civic space in the EU* hahmotellaan merkityksellisiä oikeudellisia ja poliittisia kehityssuuntia, jotka vaikuttavat ihmisoikeusasioiden parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen toimintaan kaikkialla EU:ssa. Siinä esitellään myös asiaankuuluvia lupaavia käytäntöjä. Lisäksi jäljempänä esitetyissä lausunnoissa esitellään tapoja edistää myönteisempää kansalaisyhteiskunnan työympäristöä.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa korostetaan, että tilanne vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioiden välillä. Siinä osoitetaan myös, että tilanne vuonna 2020 oli yleisesti vaikeampi kuin edellisinä vuosina, mikä johtui usein covid-19-pandemiasta. Tästä todellisuudesta huolimatta tutkimuksessa viitataan myös joihinkin myönteisiin kehityssuuntiin.

Suotuisan toimintaympäristön vaaliminen ja kansalaisyhteiskunnan kehityksen tukeminen

Vuonna 2020 noin kolmannes (33 prosenttia) FRA:n kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskevaan kuulemiseen vastanneista kansalaisyhteiskunnan järjestöistä eri puolilta EU:ta totesi, että olosuhteet ihmisoikeuksien parissa työskenteleville kansalaisyhteiskunnan järjestöille heidän maassaan olivat ”hyvät” tai ”erittäin hyvät”. Toinen kolmasosa (31 prosenttia) kuitenkin totesi, että olosuhteet olivat ”huonot” tai ”erittäin huonot”. Lisäksi vastanneista kansallisista tai paikallisista järjestöistä yli puolet (57 prosenttia) totesi, että vuonna 2020 tilanne ”heikkeni” tai ”heikkeni huomattavasti” edellisiin vuosiin verrattuna.

Useissa EU:n jäsenvaltioissa toteutettuihin myönteisiin toimiin sisältyy politiikkatoimia, joilla pyritään edistämään kansalaisyhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisampaa ympäristöä ja vahvistamaan viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välistä yhteistyötä. Näitä ovat muun muassa sellaisen infrastruktuurin luominen, jonka tarkoituksena on tarjota tilaa vuoropuhelulle ja suunnata kohdennettua tukea kansalaisyhteiskunnalle, sekä erityiset sitoumukset avoimeen hallintoon muun muassa **avoimen hallinnon kumppanuusohjelman** kansallisten toimintasuunnitelmien mukaisesti.

Joissakin EU:n jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt pyrkivät erityisesti parantamaan politiikkakehystä, jossa ne toimivat, myös koalitioiden rakentamisen avulla. Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat ihmisoikeuksien puolustajina sitoutuneet tukemaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia. Ne ovat myös sitoutuneet edistämään, suojelemaan ja tukemaan kaikkia muita ihmisoikeuksien puolustajia, kuten **Marrakeshin julistukseen** perustuva ihmisoikeuksien puolustajia koskeva **kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston alueellinen toimintasuunnitelma** osoittaa.

Euroopan neuvoston **ministerikomitean jäsenvaltioille antamassa suosituksessa CM/Rec(2018)11 tarpeesta vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojelua ja edistämistä Euroopassa** todetaan jälleen kerran, että kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojeleminen ja edistäminen edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat suotuisan poliittisen ja julkisen ympäristön ihmisoikeuksien puolustajille, myös kansalaisyhteiskunnan järjestöille. Tällainen ympäristö antaa kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja muille ihmisoikeuksien puolustajille mahdollisuuden tehdä työtään vapaasti.

Elinvoimaisen ja vahvan kansalaisyhteiskunnan edistäminen on myös osa EU:n maailmanlaajuisia ihmisoikeuspolitiikkaa. Euroopan unionin neuvosto toisti vuonna 2021 tukensa ihmisoikeuksien puolustajille ja kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja sitoutui vahvistamaan tukeaan kansalaisyhteiskunnalle suotuisan toimintaympäristön luomiseksi. **Ihmisoikeuksien puolustajia koskevissa EU:n suuntaviivoissa** esitetään käytännön ehdotuksia EU:n toiminnan tehostamiseksi ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa.

Euroopan komissio on myös tukenut ”**kansalaisjärjestömittarin**” kehittämistä itäisen kumppanuuden maiden kansalaisyhteiskuntaympäristön arvioimiseksi Euroopan naapuruusvälineensä puitteissa. Lisäksi naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen

pääosaston kansalaisyhteiskuntaa kuullen laatimilla ohjeilla EU:n tuesta kansalaisyhteiskunnalle laajentumisaikeissa pyritään edistämään kansalaisyhteiskunnalle suotuisaa ympäristöä, kansalaisyhteiskunnan ja julkisten instituutioiden välistä kumppanuutta ja vuoropuhelua sekä kansalaisjärjestöjen selviytymiskykyä ja valmiuksia.

Suotuisan sääntely-ympäristön edistäminen

Suotuisa sääntely-ympäristö edellyttää vahvaa lainsäädäntökehystä, jolla suojellaan ja edistetään yhdistymisvapautta, rauhanomaista kokoontumisvapautta ja ilmaisuvapautta kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön ja -normien mukaisesti. Tätä korostettiin äskettäin jälleen syyskuussa 2020 julkaistussa **YK:n ohjeasiakirjassa kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön suojelusta ja edistämisestä**.

Nämä oikeudet vahvistetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, joka sitoo jäsenvaltioita niiden pannesaa täytäntöön EU:n lainsäädäntöä mutta myös silloin, kun kansallinen lainsäädäntö tai käytännöt, vaikka ne on hyväksytty itsenäisesti, ovat yhteydessä EU:n lainsäädäntöön ja siten kuuluvat sen soveltamisalaan.

Ihmisoikeuksien puolustajia koskeva YK:n julistus ei ole oikeudellisesti sitova väline, mutta se sisältää periaatteita ja oikeuksia, jotka perustuvat muihin oikeudellisesti sitoviin kansainvälisiin välineisiin kirjattuihin ihmisoikeusnormeihin.

FRA:n kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuutta koskevaan kuulemiseen vuonna 2020 vastanneet järjestöt ilmoittivat haasteista perusoikeuksiensa käyttämisessä. Noin kolmannes (29 prosenttia) ilmoitti haasteista rauhanomaisen kokoontumisvapauden osalta, neljännes (25 prosenttia) sananvapauden osalta ja lähes joka viides (18 prosenttia) yhdistymisvapauden osalta. Niiden ilmoittamat vaikeudet koskivat pääasiassa covid-19:ään liittyviä toimenpiteitä, kuten poikkeuslakeja, matkustusrajoituksia ja viisumikieltoja sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauksien rajoituksia.



FRA:N LAUSUNTO 1

Osana toimiaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja oikeusvaltioperiaatteen soveltamisen vahvistamiseksi EU:n toimielinten olisi säännöllisesti seurattava kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia ja otettava kansalaisyhteiskunnan toimijat ja muut ihmisoikeuksien puolustajat tiiviisti mukaan. Itäisissä kumppanimaissa sovellettavaa Euroopan komission kansalaisyhteiskunnan mittaria voitaisiin mukauttaa tähän tarkoitukseen. Tällaista mekanismeja olisi kehitettävä tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa ja määritettävä, miten EU:n toimielimet voivat reagoida nopeasti, kun on näyttöä kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien rajoituksista. Seurantatulokset voitaisiin sisällyttää Euroopan unionin perusoikeuskirjaa koskeviin Euroopan komission vuosikertomuksiin ja osaksi oikeusvaltioperiaatteen toteutumista koskevaa raportointia, ja sen ohella voitaisiin antaa suosituksia ja strategisia ohjeita tilanteen parantamiseksi.

EU:ta ja sen jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antamaa suositusta CM/Rec(2018)11 tarpeesta vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojelua ja edistämistä Euroopassa ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ohjeasiakirjaa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojelusta ja edistämisestä, joissa esitetään kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojelun ja edistämisen vaiheet ja prosessit. Vaikka ihmisoikeuspuolustajia koskevia EU:n suuntaviivoja sovelletaan EU:n ulkopoliittikkaan, ne voisivat myös toimia innoituksen lähteenä.

Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antaman suosituksen CM/Rec(2021)1 tehokkaiden, moniarvoisten ja riippumattomien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamiseksi ja vahvistamiseksi mukaisesti jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on riittävät resurssit, jotta ne voivat säännöllisesti toimia ihmisoikeuksien parissa työskentelevien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa ja seurata niihin vaikuttavia haasteita.

Muihin haasteisiin kuuluivat oikeudellista ympäristöä koskevat haasteet, jotka liittyivät esimerkiksi kansalaisvuoropuhelua ja kuulemisia koskevaan lainsäädäntöön (25 prosenttia), avoimuus- tai lobbauslainsäädäntöön (20 prosenttia), tietosuojalainsäädäntöön (18 prosenttia), yleishyödylliseksi tunnistamista koskevan lainsäädännön muutoksiin (14 prosenttia), rahanpesun vastaisiin toimenpiteisiin (12 prosenttia), verolainsäädännön muutoksiin (11 prosenttia), terrorismin vastaiseen lainsäädäntöön tai politiikkaan (11 prosenttia) sekä poliittisia kampanjoita koskeviin säännöksiin (10 prosenttia).

FRA:N LAUSUNTO 2

Osana toimiaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja oikeusvaltioperiaatteen soveltamisen vahvistamiseksi EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi EU:n lainsäädännön puitteissa toimiessaan varmistettava, että EU:n lainsäädäntö ja kansalliset lait vahvistavat oikeutta sananvapauteen, rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen. Lisäksi niiden olisi varmistettava, että EU:n sääntöjen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden soveltaminen eivät aiheuta suhteettomia rajoituksia kansalaisyhteiskunnan toiminnalle.

Euroopan komission olisi varmistettava, että kansalaisyhteiskuntaa kuullaan, kun valmistellaan tai tarkistetaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin ja kansalaisvapauksiin mahdollisesti vaikuttavaa lainsäädäntöä. Euroopan komissio voisi harkita antavansa kohdennetut ohjeet sen sääntöjen soveltamisesta tahattomien rajoitusten estämiseksi olemassa olevien hyvien käytäntöjen pohjalta.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että lait, jotka voisivat rajoittaa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia, ovat EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien ja -periaatteiden, kuten YK:n ihmisoikeuksien puolustajia koskevan julistuksen, mukaisia. Niiden olisi kuultava avoimesti monia kansalaisjärjestöjä laatiessaan ja pannessaan täytäntöön lainsäädäntöä, joka saattaa vaikuttaa kansalaisjärjestöihin.

EU:n toimielimet voisivat selvittää, mitä lisäarvoa saataisiin yhdenmukaistamalla perussääntöjä, jotka koskevat kansalaisjärjestöjen toimintaa EU:n sisämarkkinoilla.

Rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen vaikuttavat toimenpiteet, kuten tiukat kokoontumiskiellot, kokoontumisten ja niiden järjestäjien ja osallistujien valvonta, seuraamukset ja voimankäyttö mielenosoitusten valvonnassa, liittyivät pääasiassa mutta eivät yksinomaan covid-19-toimenpiteisiin. Lähes puolet FRA:n covid-19:ää koskevan kuulemisen vastaajista piti covid-19:ään liittyviä rajoituksia suhteettomina. Lisäksi FRA:n tutkimusverkoston Franetin keräämä näyttö osoittaa, että joissakin maissa hiljattain käyttöön otetuilla kokoontumista rajoittavilla laeilla ei ole suoraa yhteyttä covid-19-pandemiaan ja niihin liittyvä kuulemisprosessi on suppea tai puuttuu kokonaan.

Sananvapauden osalta kansalaisyhteiskunnan toimijat useissa jäsenvaltioissa totesivat, että puheen kriminalisoinnista koskevilla säännöksillä, myös terrorismin torjunnan kannalta välttämättömiksi katsotuilla säännöksillä, voi olla lamaannuttava vaikutus sananvapauden harjoittamiseen. Joissakin jäsenvaltioissa vihapuheen torjunta erityisesti verkossa on herättänyt huolta mahdollisesta suhteettomasta vaikutuksesta sananvapauteen.

FRA:n keräämä näyttö osoittaa myös, että jotkin hallitukset ovat pyrkineet tekemään helpommaksi harjoittaa oikeutta yhdistymisvapauteen. Tällaisia ponnisteluja ovat muun muassa byrokraattisen taakan keventäminen, tietosuojakehysten parantaminen sekä rekisteröintijärjestelmien yksinkertaistaminen ja nykyaikaistaminen.

Sekä Franet-raportit että kansalaisyhteiskunnan lähteet kuitenkin yksilöivät useissa jäsenvaltioissa jatkuvia vakavia haasteita, kuten kansalaisjärjestöjen purkamista ja rekisteristä poistamista koskevia lakeja tai hallinnollisia rasitteita tai kansalaisjärjestöjen asemaa koskevia epäedullisia sääntöjä. Useissa jäsenvaltioissa ehdotettu kansalaisjärjestöjen perustamista ja toimintaa koskevien sääntöjen tiukentaminen kansallisen turvallisuuden tai demokraattisten arvojen suojelemiseksi ovat herättäneet tiukempien sääntöjen laillisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevaa kritiikkiä. Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen tahattomat sivuvaikutukset vaikuttavat edelleen kansalaisjärjestöjen toimintaan.

Rahoituksen saanti ja käyttö

Resurssien ja rahoituksen löytäminen ja saaminen on edelleen kansalaisjärjestöjen jatkuva huolenaihe, jota covid-19-pandemia pahensi vuonna 2020. Yhteensä 60 prosenttia FRA:n vuoden 2020 kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskevan kuulemisen vastaajista kertoi kohtaavansa vaikeuksia rahoituksen löytämisessä, vaikka useissa jäsenvaltioissa on toteutettu toimia rahoituskehysten parantamiseksi. Jos rahoitusta on saatavilla, kansalaisjärjestöillä on vaikeuksia saada sitä.

Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskevassa kuulemisessa raportoidut haasteet vaihtelevat kilpailusta muiden kansalaisjärjestöjen kanssa rajallisesta rahoituksesta (49 prosenttia) rajallisiin hallinnollisiin valmiuksiin hakea rahoitusta (35 prosenttia), avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden puutteeseen rahoituksen jakamisessa (30 prosenttia) ja rajoittaviin tukikelpoisuusperusteisiin (29 prosenttia). Kansalaisjärjestöt raportoivat myös monista pandemiaan liittyvistä ongelmista, kuten julkisten varojen siirtämisestä muihin painopisteisiin, yksityisten lahjoitusten vähenemisestä ja kyvyttömyydestä järjestää varainkeruutapahtumia sekä luontoissuoritusten, kuten vapaaehtoistyön, vähenemisestä.

Kansalaisyhteiskunnan toimijat useissa jäsenvaltioissa raportoivat syrjivistä tai rajoittavista rahoituskäytännöistä, jotka vaikuttavat erityisesti sukupuolten tasa-arvon sekä homojen, lesbojen, biseksuaalien, transihmisten ja intersukupuolisten (hlbti) oikeuksien alalla sekä maahanmuuttajayhteisöjen ja uskonnollisten vähemmistöjen kanssa työskenteleviin kansalaisjärjestöihin; nämä käytännöt voivat vaikuttaa näillä aloilla hyväksytyjen EU:n strategioiden täytäntöönpanoon.

Yleisesti ottaen vaikutukset näyttävät kohdistuvan edunvalvontajärjestöihin enemmän kuin palveluja tarjoaviin kansalaisjärjestöihin. Lisäksi kansalaisjärjestöt ainakin kahdeksassa jäsenvaltiossa ovat huolissaan laeista, joilla otetaan käyttöön uusia ulkomaisia lahjoituksia koskevia rajoituksia sekä tiukempia raportointia koskevia sääntöjä ulkomaisesta rahoituksesta hyötyville kansalaisjärjestöille. Yhden maan osalta nämä ovat johtaneet Euroopan unionin tuomioistuimen päätökseen.

Myös myönteistä kehitystä on havaittu. Monet EU:n jäsenvaltiot ovat parantaneet yleisiä rahoituskehyskiään, kun taas toiset ovat harkinneet suotuisampaa verotuskehystä kansalaisjärjestöille. Useat jäsenvaltiot ovat perustaneet kansalaisjärjestöille kohdennettuja tukijärjestelmiä covid-19-pandemian vaikutusten torjumiseksi. Kansalaisjärjestöt ovat suhtautuneet myönteisesti uuteen **EU:n kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaan**, jonka talousarvio on kasvanut merkittävästi kaudella 2021–2027 aiempaan rahoitukseen verrattuna. **Norjan avustusten aktiivisten kansalaisten rahasto**, jota hallinnoidaan riippumattomien ylläpitäjien kautta, tarjoaa olennaista tukea kansalaisjärjestöille 13 EU:n jäsenvaltiossa.



FRA:N LAUSUNTO 3

Euroopan komission olisi otettava huomioon kansalaisyhteiskunnan rahoitustarpeet tarkastellessaan kansallisia ohjelmia, jotka koskevat yhteistyössä hallinnoitavien EU:n varojen maksamista, mukaan lukien Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) ja NextGenerationEU-elpymissuunnitelma. Sen olisi seurattava, miten kansalaisjärjestöille maksetaan varoja, ja tarjottava jäsenvaltioille opastusta ja koulutusta siitä, miten kansalaisjärjestöt voidaan ottaa mukaan tehokkaammin.

Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä kansalaisyhteiskunnan asiantuntemusta seurattessaan EU:n rahastojen yhteisen hallinnoinnin yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisia perusoikeuksiin liittyviä mahdollistavia edellytyksiä, mukaan lukien EU:n perusoikeuskirjaan ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen liittyvät horisontaaliset mahdollistavat edellytykset sekä soveltavien osin sellaiset temaattiset mahdollistavat edellytykset, jotka liittyvät sukupuolten tasa-arvoon, romanien osallisuuteen ja niin edelleen.

Euroopan komission olisi edelleen noudatettava kansallisia sääntöjä, joilla säännellään kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia saada ja käyttää ulkomaista rahoitusta asiaa koskevien EU:n säännösten ja Euroopan unionin tuomioistuimen hiljattain antaman tuomion valossa, mukaan lukien pääoman vapaa liikkuvuus EU:ssa, ja tarjottava jäsenvaltioille kansalaisjärjestöt mukaan ottaen mahdollisuus vaihtaa tietoja ja hyviä käytäntöjä tällä alalla.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että oikeudellinen ja poliittinen toimintaympäristö edistää sitä, että kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus käyttää erilaisia resurssivaroja ja että niillä ei ole kohtuuttomia esteitä saada rahoitusta kotimaisista tai ulkomaisista lähteistä myös teknologian kautta. Tarjottavan taloudellisen tuen olisi katettava kaikki kansalaisyhteiskunnan toimet, kuten edunvalvonta, yhteisötoiminta ja kansalaisyhteiskunnan kehittäminen. Hankkeiden rahoituksen lisäksi infrastruktuurin perusrahoitus ja monivuotiset rahoitusyhteistyöt vahvistaisivat kansalaisyhteiskuntaa ja varmistaisivat sen ihmisoikeustyön kestävyuden.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston ja Venetsian komission yhteisissä yhdistymisvapautta koskeissa ohjeissa todetaan, että kyky hakea, turvata ja käyttää resursseja on olennaisen tärkeää minkä tahansa yhdistyksen olemassaolon ja toiminnan kannalta. Rahoituksen saanti ja käyttö tarjoavat yhdistyksille keinot toimia ja toteuttaa tehtäviään, ja siksi ne ovat ominainen osa yhdistymisvapautta.

Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen parantaminen

FRA:n tutkimuksen ja kansalaisyhteiskunnan raporttien mukaan kanavat, joiden kautta päätöksenteko on kansalaisjärjestöjen saatavilla ja joiden kautta ne voivat osallistua siihen, ovat edelleen hajanaisia huolimatta joidenkin jäsenvaltioiden ponnisteluista parantaa kansalaisyhteiskunnan kuulemista, eikä näitä kanavia useinkaan tueta asianmukaisesti asettamalla kansalaisjärjestöjen saataville asiaankuuluvia tietoja tai antamalla selkeitä standardeja tai suuntaviivoja.

Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskevat FRA:n kuulemiset ovat johdonmukaisesti osoittaneet, että kansalaisjärjestöt ovat huolissaan pääsystään päätöksentekoprosesseihin ja osallistumisestaan niihin. Vuoden 2020 kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskeva FRA:n kuuleminen osoittaa, että nämä huolenaiheet koskevat erityisesti riittämättömiä tietoja osallistumis- ja kuulemisprosesseista (46 prosenttia), kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen luottamuksen puutetta (35 prosenttia), riittämätöntä palautetta siitä, mitä annetulle panokselle tapahtui, sekä erilaisia, myös syrjiviä, esteitä päätöksentekoprosesseihin pääsemiselle ja niihin osallistumiselle (24 prosenttia).

Nopeutettujen ja kiireellisten lainsäädäntömenettelyjen laajamittainen käyttö pandemian aikana useimmissa jäsenvaltioissa pahensi nykyisiä ongelmia. Kansalaisjärjestöt väittävät myös, että vähemmistöt ja haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät eivät useinkaan ole riittävästi edustettuina kuulemisissa.

FRA:n tutkimuksessa on tunnistettu joitakin pyrkimyksiä parantaa kuulemisprosesseja, kuten avata aiemmin suljettuja prosesseja kuulemista varten, ja jonkin verran edistystä sellaisen infrastruktuurin luomisessa, jolla helpotetaan kansalaisjärjestöjen yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa ja kansalaisjärjestöjen osallistumista politiikkojen ja strategioiden kehittämiseen. EU:n toiminta voi olla tässä asiassa katalysaattorina, koska monet EU:n strategiat edellyttävät kansallisten toimintasuunnitelmien hyväksymistä. Tämän suhteen kansalaisjärjestöjen osallistumista pidetään hyvänä käytäntönä.

Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen poliittisiin ja päätöksentekoprosesseihin on demokratian indikaattori ja edistää lakien ja politiikkojen laatua ja tehokkuutta.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 11 artiklassa määritellään kansalaisvuoropuhelu olennaiseksi osaksi osallistavaa demokratiaa ja edellytetään, 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". Euroopan tulevaisuutta käsittelevä konferenssi ja Euroopan demokratian toimintasuunnitelma tarjoavat mahdollisia keinoja lisätä osallistumista EU:hun.

Häirinnästä ja hyökkäyksistä vapaan turvallisen tilan varmistaminen

Kansainvälisellä ihmisoikeuslainsäädännöllä taataan ihmisille oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, oikeus osallistua julkisiin asioihin ja elää ilman tarpeetonta puuttumista heidän sananvapauteensa, kokoontumisvapauteensa ja yhdistymisvapauteensa. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ihmisoikeuksien puolustajien kannalta merkityksellisiin kestäväen kehityksen tavoitteisiin.

FRA:n näyttö ja muilta organisaatioilta saadut todisteet kuitenkin osoittavat, että uhat ja hyökkäykset kansalaisjärjestöjä ja ihmisoikeuksien puolustajia sekä toimittajia, bloggaajia ja väärinkäytösten paljastajia vastaan jatkuvat EU:ssa. Näihin kuuluvat usein toistuva uhkailu ja häirintä verkossa ja sen ulkopuolella (jopa 40 prosenttia vastaajista vuoden 2020 kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskevassa FRA:n kuulemisessa raportoi verkkohyökkäyksistä ja 26 prosenttia muualla kuin verkossa tapahtuneista hyökkäyksistä) sekä tiloihin ja omaisuuteen kohdistuva ilkivalta (8 prosenttia) ja fyysiset hyökkäykset (4 prosenttia vastaajista). Lisäksi aliraportointia on paljon (alle kolmasosa raportoi tällaiset hyökkäykset), ja kansalaisjärjestöt ilmaisevat turhautumista siihen, miten viranomaiset käsittelevät näitä tilanteita.

Useissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt valittavat vihamielisyyden ilmapiiristä heitä ja ihmisoikeuksien puolustajia kohtaan. Yli kolmannes kansalaisjärjestöistä raportoi tiedotusvälineiden tai valtion toimijoiden toteuttamista herjaukampanjoista. Sen sijaan toisissa jäsenvaltioissa hallitukset, poliitikot ja korkean tason virkamiehet ovat korostaneet ihmisoikeuksien puolustajien ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden elintärkeää roolia oikeuksien edistämässä ja vastuuvollisuuden varmistamisessa erityisesti covid-19-pandemian aikana.



FRA:N LAUSUNTO 4

SEU 11 artiklan täytäntöönpanon kannalta EU voisi harkita sellaisen EU:n poliittisen kehyksen luomista, joka mahdollistaisi avoimen, läpinäkyvän ja säännöllisen vuoropuhelun EU:n toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan välillä EU:n, kansallisella ja paikallisella tasolla. Tällaiseen kehykseen olisi sisällyttävä asianmukaiset keinot, joiden avulla kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt saavat näkemyksensä esiin ja voivat vaihtaa näkemyksiään julkisesti kaikilla unionin toiminta-aloilla.

Tällaisia keinoja voisivat olla asianmukaisten prosessien rahoittaminen, virkamiesten koulutus sekä kansalaisyhteiskunnan kuulemisten ja näkemysten vaihtojen säännöllinen järjestäminen, myös jäsenvaltioissa olevien Euroopan komission ja Euroopan parlamentin edustustojen kautta. Kehyksen olisi helpotettava kansalaisyhteiskunnan osallistumista EU:n lainsäädäntöä ja politiikkaa koskeviin kuulemisiin koko toimintapolitiittisen syklin ajan. Tässä yhteydessä olisi korostettava tiedonsaantia sekä haavoittuvassa asemassa olevia ja aliedustettuja ryhmiä edustavien kansalaisjärjestöjen osallistumista.

Ohjeita tällaisen kehyksen kehittämiseksi annetaan Euroopan neuvoston antamissa suuntaviivoissa kansalaisten osallistumisesta poliittiseen päätöksentekoon. Jäsenvaltioita olisi kehotettava sisällyttämään näiden kuulemisten tulokset sekä tulevat Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin ja Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman tulokset jatkotoimiin, joita ne toteuttavat sellaisten viimeaikaisten EU:n toimintasuunnitelmien, strategioiden ja muiden poliittisten kehysten perusteella, jotka ovat perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä, muun muassa EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanossa ja rasmin vastaisuuden, hlbtq-henkilöiden tasa-arvon, romanien osallisuuden, lasten oikeuksien, vammaisuuden, uhrien oikeuksien, sukupuolten tasa-arvon ja maahanmuuttajien kotouttamisen aloilla.

FRA:N LAUSUNTO 5

Euroopan komission olisi sisällytettävä viittaus ihmisoikeuksien puolustajiin kohdistuviin hyökkäyksiin rasismiin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen mukaiseen raportointiin, kun valvotaan ja arvioidaan EU:n sääntöjä ja välineitä rikosten uhrien oikeuksien suojelemiseksi sekä tarkistetaan vihapuheen ja viharikosten torjuntaa koskevia EU:n säännöksiä.

Euroopan komission olisi varmistettava, että sen tuleva SLAPP-kanteita koskeva aloite tarjoaa kansalaisjärjestöille ja ihmisoikeuksien puolustajille tehokkaan suojan oikeudellista häirintää vastaan. Tällaiseen suojeluun voisi sisältyä yhdenmukaiset menettelytakeet epäasiallisia kanteita vastaan, säännökset, jotka estävät kunnianloukkausjuttuihin liittyvän oikeusturismien ja suotuisimman käsittelypaikan etsimisen (forum shopping), sekä velvollisuus tarjota apua ja tukea SLAPP-kanteiden uhreille. Euroopan komission ja jäsenvaltioiden olisi käytettävä omia keinojaan lisätä oikeusviranomaisten ja oikeusalan ammattilaisten tietoisuutta SLAPP-käytäntöjen kielteisistä vaikutuksista.

Nykyisen ulkoisen EU:n ihmisoikeuksien puolustajia koskevan mekanismin protectdefenders.eu esimerkin pohjalta EU voisi harkita asianmukaisen taloudellisen tuen tarjoamista vastaavan seurantamekanismin luomiseksi ja ylläpitämiseksi EU:ssa, jotta kansalaisjärjestöt ja ihmisoikeuksien puolustajat voisivat raportoida hyökkäyksistä, rekisteröidä hälytyksiä, kartoittaa suuntauksia ja tarjota uhreille oikea-aikaista ja kohdennettua tukea.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalaisjärjestöjä ja ihmisoikeuksien puolustajia vastaan tehdyt rikokset kirjataan asianmukaisesti, että ne tutkitaan ja että niistä nostetaan syyte, tarvittaessa myös soveltuvien viharikoksia koskevien säännösten mukaisesti. Poliitikot ja poliittiset päättäjät voisivat osaltaan kehittää myönteistä narratiivia kansalaisyhteiskunnasta ja korostaa sen tärkeää roolia välttämällä lausuntoja, jotka voisivat lisätä kansalaisjärjestöihin ja ihmisoikeuksien puolustajiin kohdistuvaa vihamielisyyttä ja vaikuttaa lamaannuttavasti heidän ihmisoikeustyöhönsä.

Jäsenvaltioiden olisi pidättäydyttävä kriminalisoimasta tai toteuttamasta vastaavia oikeustoimia, jotka haittaavat kansalaisjärjestöjen toimintaa turvapaikanhakijoille ja muille muuttajille annettavan humanitaarisen avun yhteydessä sekä merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastustoiminnan aikana.

Vaikutukset kohdistuvat erityisesti vähemmistöryhmien, pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien kanssa työskenteleviin, rasismien vastustamisen parissa toimiviin ja naisten oikeuksien sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevien oikeuksien ja hlbt-henkilöiden oikeuksien parissa työskenteleviin järjestöihin ja ihmisoikeuksien puolustajiin. Se, ettei kansalaisjärjestöillä ole turvallista toimintaympäristöä tehtäviensä hoitamiseksi, voi vaikuttaa asiaan liittyvien EU:n strategioiden täytäntöönpanoon. Samaa aikaan todisteet osoittavat merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastustoimintaan osallistuvien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja hädässä oleville henkilöille liikkumisen aikana annettavan humanitaarisen avun jatkuvan kriminalisoinnin ja oikeustoimet sitä vastaan.

On todettu myös oikeudellista ja hallinnollista häirintää, erityisesti epäasiallisten syytteiden ja strategisten häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden (SLAPP) kautta. Euroopan komissio ilmoitti Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassaan, että se on tilannut kattavan tutkimuksen siitä, miten SLAPP-kanteet vaikuttavat valvontaryhmiin, mukaan lukien kansalaisjärjestöihin ja kansalaisyhteiskunnan aktivisteihin kaikkialla EU:ssa, ja aikoo ehdottaa sen pohjalta aloitetta SLAPP-kanteiden torjumiseksi.



FRA:n työ kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien parissa

FRA:n tehtävänä on tarjota perusoikeuksiin liittyvää apua ja asiantuntemusta EU:n ja sen jäsenvaltioiden asianomaisille toimielimille, elimille ja virastoille (toimiessaan EU:n lainsäädännön puitteissa) erilaisten välineiden avulla.

Tässä yhteydessä FRA:n tehtävänä on tehdä yhteistyötä eri sidosryhmien, kuten perusoikeuksien alalla toimivien kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan instituutioiden^a, kanssa perusoikeusfooruminsa kautta. Tämän foorumin^b kautta kansalaisjärjestöt antavat hyödyllistä aineita viraston työhön ja palautetta siitä sekä kansalaisjärjestöjen mahdollistavien edellytysten ja toimintamahdollisuuksien kehityksestä ja asiaan liittyvästä EU:n oikeudellisesta ja poliittisesta kehityksestä perusoikeuksien alalla.

Franetin^c tekemän tutkimuksen perusteella FRA:n vuonna 2018 julkaisemassa raportissa **Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU** määritettiin useita kansalaisyhteiskunnan kohtaamia haasteita. Tällaisia haasteita ovat esimerkiksi hallinnon sääntelytyöhön liittyvät näkökohdat, rahoituksen saatavuus, mahdollisuudet osallistua lainsäädäntöön ja päätöksentekoon sekä häirintä ja kielteiset puheenvuorot, jotka haittaavat kansalaisyhteiskunnan työtä.

Vuonna 2020 virasto pyysi jälleen tutkimusverkostoaan Franetia antamaan tietoa oikeus- ja politiikkakehityksestä, joka liittyy ihmisoikeuksia puolustavalle kansalaisyhteiskunnalle suotuisiin toimintamahdollisuuksiin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sekä ehdokasvaltioista Pohjois-Makedoniassa ja Serbiassa. Tiedot kattoivat vuoden 2020.

Lisäksi virasto on kuullut vuodesta 2018 lähtien vuosittain sen perusoikeusfoorumiin osallistuvia kansalaisyhteiskunnan toimijoita niiden kokemuksista. Yhteensä 398 ihmisoikeuksien parissa työskentelevää kansalaisjärjestöä kaikista 27 EU:n jäsenvaltiosta, mukaan lukien 50 EU:n tason kattojärjestöä, vastasi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia koskevaan kuulemiseen vuonna 2020^d. Nämä järjestöt toimivat aktiivisesti kansainvälisellä, EU:n, kansallisella tai paikallisella tasolla ja toimivat monilla eri aloilla, kuten edunvalvonnassa, kampanjoinnissa ja tietoisuuden lisäämisessä, palvelujen tarjoamisessa, yhteisöllisessä toiminnassa, uhrien tukemisessa, tutkimuksessa ja tiedonkeruussa sekä oikeudenkäynneissä.

Yksityiskohtaisempien covid-19:n vaikutuksia koskevien vastausten keräämiseksi FRA järjesti ylimääräisen verkkokuulemisen, joka kattoi maaliskuu-marraskuun 2020^e. Yhteensä 177 kansalaisjärjestöä eri puolilta EU:ta vastasi, ja näistä 35 oli EU:n tasolla toimivia kattojärjestöjä.

Lisäksi perusoikeusvirasto isännöi useita asiantuntijakokouksia ja -keskusteluja ihmisoikeuksien alalla toimivien asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen kanssa, erityisesti perusoikeusfoorumin vuosittaisessa verkkokokouksessa "Human rights work in challenging times: Ways forward" (Ihmisoikeustyö haastavina aikoina: reittejä eteenpäin) helmikuussa 2021. Kokoukseen osallistui yli 300 kansalaisjärjestöä eri puolilta EU:ta, ja se tarjosi lisätietoa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden työssään kohtaamista haasteista ja mahdollisuuksista^f.

^a Ks. **neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007**, annettu 15 päivänä helmikuuta 2007, Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta (perustamisasetus) (EUVL L 53, 22.2.2007, s. 1).

^b Lisätietoja perusoikeusviraston perusoikeusfoorumista on viraston **omalla verkkosivustolla**.

^c **Franet** on viraston monialainen tutkimusverkosto. Se koostuu toimeksisaajista kussakin EU:n jäsenvaltiossa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja maissa, jotka osallistuvat viraston toimintaan tarkkailijoina. Toimeksisaajat toimittavat perusoikeusvirastolle pyynnöstä merkityksellisiä tietoja ihmisoikeuskysymyksistä ja helpottavat siten viraston vertailuanalyysia.

^d Ks. FRA:n vuoden 2020 kuulemisen **kyselylomake** EU:ssa ihmisoikeuksien parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen kokemuksista.

^e Ks. perusoikeusvirasto (2021), "**Covid-impact on civil society work – Results of consultation with FRA's Rights Platform**", 24. helmikuuta 2021.

^f Perusoikeusvirasto (2021), **Human rights work in challenging times: Ways forward – Report of the meeting of FRA's Fundamental Rights Platform 2021**.



EDISTETÄÄN JA SUOJELLAAN PERUSOIKEUKSIA EU:SSA —

Ks. koko raportti:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

LISÄTIETOA



FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta

P. +43 158030-0 – F. +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

 twitter.com/EURightsAgency



European unionin
julkaisuisto