



Bruxelles, den 12.12.2023  
C(2023) 8627 final

## **KOMMISSIONENS HENSTILLING**

**af 12.12.2023**

**om fremme af inddragelse og effektiv deltagelse af borgere og  
civilsamfundsorganisationer i den offentlige politikudformning**

## KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 12.12.2023

### **om fremme af inddragelse og effektiv deltagelse af borgere og civilsamfundsorganisationer i den offentlige politikudformning**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, hvilket fremgår af artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU"). Det fremgår af artikel 10, stk. 3, i TEU, at enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv, og at beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Artikel 165, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF") danner grundlag for Unionens indsats med henblik på at fremme de unges deltagelse i det demokratiske liv i Europa.
- (2) Artikel 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret") sikrer retten til forsamlings- og foreningsfrihed. Dette indebærer, at enhver har ret til sammen med andre at slutte sig til grupper eller organiserede strukturer. Denne ret udgør – som anerkendt af Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) – en af grundpillerne i et demokratisk og pluralistisk samfund, idet den gør det muligt for borgerne at handle kollektivt inden for områder af fælles interesse og derved bidrage til et velfungerende offentligt liv. Desuden omfatter retten til ytrings- og informationsfrihed, som det fremgår af artikel 11 i chartret, frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker. Endvidere har forvaltningen i henhold til chartrets artikel 41 om retten til god forvaltning pligt til at begrunde sine beslutninger. Endelig omfatter chartrets artikel 24 børns ret til frit at udtrykke deres synspunkter, og at der tages hensyn hertil i forhold, der vedrører dem, i overensstemmelse med deres alder og modenhed.
- (3) Offentlige myndigheders inkluderende og effektiv inddragelse af borgere, civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere i deres offentlige politikudformning bør aktivt fremmes. Offentlig politikudformning omfatter ikke på nogen måde individuelle beslutninger truffet af forvaltningen, som kan påvirke enkeltpersoners ret. Der er behov for en skræddersyet tilgang, da betingelserne for individuelle borgeres og civilsamfundsorganisationernes deltagelse ikke er de samme.
- (4) Medlemsstaterne bør skabe og opretholde et trygt og gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere med henblik på øge deres effektive engagement og sikre, at de aktivt kan deltage i den offentlige politikudformning og dermed spille en afgørende rolle i demokratierne i Unionen. Civilsamfundsorganisationer betegnes ofte som ikkestatslige, upartiske og

ikkevoldelige nonprofitstrukturer, der samler folk om fælles mål og idealer<sup>1</sup>. Menneskerettighedsforkæmpere er individer, grupper og samfundsorganer, der fremmer og beskytter universelt anerkendte menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder i overensstemmelse med definitionen i FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere (1998)<sup>2</sup> og som ligeledes omhandlet i EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere<sup>3</sup>. Menneskerettighedsforkæmpere søger at fremme og beskytte borgerlige og politiske rettigheder og at fremme, beskytte og virkeliggøre økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder<sup>4</sup>. Unionen forpligter sig til at samarbejde med organisationer, der respekterer Unionens værdier og grundlæggende rettigheder, som er nedfældet i artikel 2 i TEU og i chartret.

- (5) Borgernes og civilsamfundsorganisationers deltagelse i den offentlige politikudformning bør sikres på lokalt, regionalt, nationalt eller internationalt plan. Dette er også anerkendt af FN's retningslinjer for stater om effektiv gennemførelse af retten til at deltage i offentlige anliggender<sup>5</sup>, Europarådets henstillinger om ikkestatslige organisationers retlige status i Europa<sup>6</sup>, om borgernes deltagelse i det offentlige liv<sup>7</sup> og om samtaledemokrati<sup>8</sup>, OECD's henstilling om åben forvaltning<sup>9</sup>, kodeksen for god praksis for civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocessen som vedtaget på konferencen af INGO'er (ikkestatslige internationale organisationer)<sup>10</sup> og de fælles retningslinjer om retten til foreningsfrihed fra OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (OSCE-ODIHR) og Venedigkommissionen<sup>11</sup>.
- (6) Evidensinformeret politikudformning indebærer, at offentlige myndigheder inddrager dem, der berøres af de regler og beslutninger, som træffes, og aktivt indsamler deres synspunkter og dokumentation gennem de forskellige faser af politikudformningen. Medlemsstaterne bør derfor have en interesse i aktivt at støtte borgernes og civilsamfundsorganisationernes deltagelse i den offentlige politikudformning. Dette omfatter innovative muligheder som f.eks. kulturelle aktiviteter og deltagelse af kulturelle organisationer, hvilket har vist sig at styrke borgernes engagement,

---

<sup>1</sup> Se f.eks. Kommissionens meddelelse om "Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling" ([COM\(2012\) 492 final](#)).

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

<sup>3</sup> [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf).

<sup>4</sup> I denne henstilling skal enhver henvisning til "civilsamfundsorganisationer" forstås således, at den også henviser til "menneskerettighedsforkæmpere"

<sup>5</sup> FN's [retningslinjer om effektiv gennemførelse af retten til at deltage i offentlige anliggender](#), 2018.

<sup>6</sup> Europarådet, Ministerkomitéens henstilling til medlemsstaterne [CM/Rec\(2007\)14](#) om ikkestatslige organisationers retlige status i Europa.

<sup>7</sup> Europarådet, Ministerkomitéens henstilling til medlemsstaterne [CM/Rec\(2001\)19](#) og henstilling [CM/Rec\(2018\)4](#) om borgernes deltagelse i det offentlige liv. På lokalt plan henvises også til Europarådet, Ministerkomitéens henstilling til medlemsstaterne [CM/Rec\(2009\)2](#) om evaluering, revision og overvågning af deltagelse og politikker for deltagelse på lokalt og regionalt plan, og Europarådet, [Tillægsprotokollen](#) til Det Europæiske Charter om Lokalt Selvstyre omhandlende borgernes ret til inddragelse i lokalforvaltningens anliggender.

<sup>8</sup> Europarådet, Ministerkomitéens henstilling til medlemsstaterne [CM/Rec\(2023\)6](#) om samtaledemokrati.

<sup>9</sup> OECD-Rådets henstilling om åben forvaltning, OECD/LEGAL/0438.

<sup>10</sup> Konferencen af INGO'er, [revideret kodeks for god praksis for civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocessen](#), den 30. oktober 2009.

<sup>11</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf>.

demokratiet og den sociale samhørighed<sup>12</sup>. Medlemsstaterne bør fremme et støttende og inkluderende miljø, der giver borgerne mulighed for effektivt at deltage i sådanne processer. Et sådant miljø styrker gennemsigtigheden og modstandsdygtigheden over for informationsmanipulation og desinformation og kan bidrage til at styrke tilliden til det repræsentative demokrati.

- (7) Fremme af borgernes deltagelse i den offentlige politikudformning understøtter valgdeltagelsen og tilskynder borgerne til at tage del i det repræsentative demokrati, herunder ved at føre valgkampagner og stille op som kandidater. Medlemsstaterne bør derfor sikre, at borgerne har adgang til oplysninger gennem passende kanaler og redskaber til deltagelse samt til ressourcer til fremme af kendskabet til europæiske borgerskabsrettigheder.
- (8) Deltagelse i offentlig politikudformning bør være inklusiv og i videst muligt omfang afspejle den demografiske sammensætning og mangfoldighed i en valgkreds samt behovene hos underrepræsenterede grupper eller personer med handicap<sup>13</sup>. Medlemsstaterne bør give mulighed for at deltage via tilpassede og tilgængelige øvelser og mekanismer både online og offline, herunder i landdistrikter og fjerntliggende områder.
- (9) Digitale teknologier ændrer politikudformningen i Unionen og den måde, hvorpå offentlige myndigheder interagerer med borgerne. Anvendelse af nye teknologier i politikudformningen, f.eks. onlineplatforme og e-forvaltningsværktøjer, kan støtte større interaktion mellem borgerne og deres regeringer. Indførelsen af disse teknikker bør sikre kontrol og balance i et demokratisk samfund og være behørigt beskyttet mod risici for cyberangreb og onlineovervågning. Selv om digitale løsningers potentiale anerkendes med hensyn til at fremme offentlighedens deltagelse, kan deres rolle i denne henseende være utilstrækkelig og være med til at udvide den digitale kløft. Det er derfor nødvendigt fortsat at overveje og give mulighed for at kunne møde personligt op, hvor det er relevant.
- (10) Mediekendskab og digitale færdigheder er vigtige for at kunne deltage i den offentlige politikudformning online, få adgang til og navigere i relevant information, samarbejde med myndighederne og udvikle evnen til at identificere og være modstandsdygtige over for manipulerede oplysninger, herunder desinformation. Disse færdigheder kan yderligere fremmes gennem uddannelse og gennem ikkeformel og formel læring og ungdomsarbejde med fokus på kritisk tænkning<sup>14</sup>. Der er behov for en helhedsorienteret tilgang, der også omfatter samarbejde med organisationer, som udvikler græsrodsinitiativer og iværksætter aktiviteter til at overvåge, identificere, gøre folk mindre modtagelige for og afsløre desinformation.
- (11) Innovative former for deltagelse, der skaber direkte bånd til borgerne, såsom online og personlige samråds- og samskabelsesprocesser, er lovende metoder til at understøtte

---

<sup>12</sup> Se "Culture and Democracy: the evidence – the importance of citizens' participation in cultural activities for civic engagement, democracy and social cohesion – lessons from international research", Publikationskontoret, maj 2023.

<sup>13</sup> Se f.eks. henvisningen til deltagelse af personer med handicap og romaer i Kommissionens meddelelse "En Union med lige muligheder: Strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030" (COM(2021) 101 final) og "En Union med ligestilling: EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse" (COM(2020) 620 final).

<sup>14</sup> Europarådet, Digital Citizenship Education Handbook, <https://rm.coe.int/16809382f9>. Se også Europa-Kommissionen, Engaging with Food, People and Places. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121910>.



for rammerne af den europæiske klimapagt, med henblik på at drøfte, hvordan enkeltpersoner, lokale og nationale myndigheder og Den Europæiske Union bedst kan bekæmpe klimaændringer.

- (15) Unionen – inden for rammerne af sin kompetence – og alle medlemsstaterne er parter i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap<sup>22</sup>. Ifølge denne konvention skal deltagerstaterne i forbindelse med udarbejdelse og gennemførelse af lovgivning og politikker til gennemførelse af konventionen og i andre beslutningsprocesser i forbindelse med spørgsmål vedrørende personer med handicap føre tæt samråd med personer med handicap og inddrage dem aktivt, herunder børn med handicap. Tilgængelighed for personer med handicap skal sikres i overensstemmelse med de tilgængelighedskrav, der er fastsat i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882<sup>23</sup>, og der skal sørges for rimelig tilpasning således at personer med handicap kan deltage i den offentlige politikudformning på lige vilkår med andre.
- (16) Medlemsstaterne bør fremme børn og unges deltagelse i det demokratiske liv i Unionen for at støtte deres langsigtede engagement i europæiske demokratier som aktive borgere og vektorer for positive forandringer. Dette efterlyses i EU-strategien for børns rettigheder<sup>24</sup>, EU-strategien for unge<sup>25</sup> og i Europa-Parlamentets beslutning<sup>26</sup>. Medlemsstaterne kan lære af bedste praksis i børne- og ungdomsråd og praksis såsom EU's ungdomsdialoger<sup>27</sup>, EU-plattformen for børns deltagelse<sup>28</sup> og Elev- og lærerhjørnet<sup>29</sup>. Desuden kan råd for ældre og personer med handicap også betragtes som gode eksempler med henblik på at indarbejde borgernes synspunkter i den offentlige politikudformning.
- (17) Civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med fremme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, er et vigtigt redskab til at kanalisere stemmer fra forskellige personer og grupper i samfundet, herunder fra dem, der befinder sig i de mest sårbare situationer, og bidrager til at tackle samfundsmæssige udfordringer og se på den økonomiske udvikling. De fremmer pluralisme og ansvarlighed i beslutningstagningen og forbedrer kvaliteten af repræsentativt demokrati, som

---

beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>).

<sup>21</sup> [https://climate-pact.europa.eu/about/peer-parliaments\\_en](https://climate-pact.europa.eu/about/peer-parliaments_en).

<sup>22</sup> Se De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder og de valgfrie protokoller ([A/RES/61/106](#)). Ifølge FN's konvention om rettigheder for personer med handicap betyder "tilpasninger i rimeligt omfang" nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette i et konkret tilfælde er nødvendigt for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre.

<sup>23</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882 af 17. april 2019 om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester (EØS-relevant tekst) (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>).

<sup>24</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "EU-strategi om barnets rettigheder" ([COM\(2021\) 142 final](#) af 24.3.2021).

<sup>25</sup> Resolution vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om rammerne for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet: EU-strategien for unge 2019-2027 ([EUT C 456 af 18.12.2018, s. 1](#)).

<sup>26</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 7. juli 2021 om borgerdialog og borgernes deltagelse i EU's beslutningstagning ([2020/2201\(INI\)](#), punkt 17).

<sup>27</sup> [EU's ungdomsdialog | Den Europæiske Ungdomsportal \(europa.eu\)](#).

<sup>28</sup> [EU-plattform for børns deltagelse \(europa.eu\)](#).

<sup>29</sup> [Elev- og lærerhjørnet \(europa.eu\)](#).

anerkendt i Handlingsplanen for europæisk demokrati<sup>30</sup>, årsberetningen for 2022 om anvendelsen af chartret<sup>31</sup>, de årlige rapporter om retsstatssituationen<sup>32</sup> og EU-handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024<sup>33</sup>. Den vigtige rolle, som civilsamfundet spiller i forbindelse med kontrolforanstaltningerne i et sundt demokrati, er blevet fremhævet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRK), som konsekvent har understreget, at den måde, hvorpå offentlige vagthunde udfører deres aktiviteter, kan have en væsentlig indvirkning på et velfungerende demokratisk samfund.

- (18) I sin årlige rapport om retsstatssituationen foretager Kommissionen som et element i overholdelsen af retsstatsprincippet en vurdering af, hvor inklusive lovgivningsprocesserne og civilsamfundets inddragelse er blevet, og i flere tilfælde er der blevet fremsat henstillinger til de enkelte medlemsstater om dette spørgsmål. Som bekræftet i rapporten om retsstatssituationen 2022 kan en "øget deltagelse af interessenter, herunder civilsamfundsorganisationer, [...] øge lovgivningens kvalitet og gennemsigtigheden i processen". I modsætning hertil giver manglen på formaliserede processer til at bidrage til beslutningstagning, forsinkede og fragmenterede høringsstrategier, selektivt og uigennemsigtigt valg af kontaktpunkter og manglende effektiv opfølgning anledning til bekymring set fra et retsstatsperspektiv og skader de demokratiske processer i alvorlig grad. Behovet for at anerkende civilsamfundsorganisationernes rolle med henblik på at sætte dem i stand til at handle og sikre, at betingelserne er til stede, så de på meningsfuld vis kan inddrages i beslutningstagningen og gennemførelsen af nationale politikker og Unionens politikker, er ligeledes fremhævet i beretningen for 2022 om anvendelsen af chartret.
- (19) En effektiv og inkluderende deltagelse i den offentlige politikudformning er kun mulig, når civilsamfundsorganisationer kan arbejde i et trygt og gunstigt miljø, hvor deres og deres medlemmers grundlæggende rettigheder respekteres, herunder i forhold til forsamlings- og foreningsfrihed, ytringsfrihed samt adgang til information og ret til frihed og sikkerhed, respekt for privatliv og familieliv, beskyttelse af personoplysninger, ejendom og ikkeforskelsbehandling, i et demokratisk system, der overholder retsstatsprincippet. For at give civilsamfundsorganisationerne mulighed for effektiv deltagelse i den offentlige politikudformning har de brug for et sikkert, sundt og blomstrende civilt råderum, hvor de beskyttes, støttes og styrkes<sup>34</sup>, og hvor de fuldt

---

<sup>30</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om handlingsplanen for europæisk demokrati ([COM\(2020\) 790 final](#) af 3.12.2020, s. 1).

<sup>31</sup> Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Et blomstrende civilt råderum for opretholdelse af de grundlæggende rettigheder i EU, Årsberetning for 2022 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder ([COM\(2022\) 716 final](#) af 6.12.2022).

<sup>32</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Rapport om retsstatssituationen 2023 – Retsstatssituationen i Den Europæiske Union ([COM\(2023\) 800 final](#) af 5.7.2023, s. 26).

<sup>33</sup> Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024 ([JOIN\(2020\) 5 final](#)).

<sup>34</sup> Beretning fra Europarådets generalsekretær, [State of Democracy, Human Rights and the Rule of law in Europe, A shared responsibility for democratic security in Europe](#), s. 53. Se også, Europarådet, Ministerkomitéens henstilling til medlemsstaterne [CM\(2017\) 83 final](#), Retningslinjer for civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocessen. Se også Ministerkomitéens henstilling [CM/Rec\(2018\)11](#) til medlemsstaterne om behovet for øget beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum i Europa. På FN-plan, se FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder, 2018, [retningslinjer for stater om effektiv gennemførelse af retten til at deltage i offentlige anliggender](#).

ud kan nyde de grundlæggende friheder i det indre marked. Der er behov for løbende bestræbelser for at skabe og fremme et sådant støttende råderum for civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere, der handler under fuld overholdelse af Unionens værdier<sup>35</sup>.

- (20) EU-Domstolen har fastslået, at civilsamfundsorganisationer skal have mulighed for at fortsætte sine aktiviteter og "fungere uden uberettiget statslig indgriben"<sup>36</sup>, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at medlemsstaterne ikke blot bør afholde sig fra at foretage unødige indgreb, når civilsamfundets aktører udøver sine aktiviteter, men de bør også sikre et gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer ved hjælp af retlige, administrative og praktiske foranstaltninger<sup>37</sup>. Et sådant råderum er en vigtig del af demokratiske systemer, hvor retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder respekteres og overholdes.
- (21) Offentlige myndigheder har pligt til at beskytte forenings- og ytringsfriheden og civilsamfundsorganisationers sikkerhed ved at sikre et passende retligt miljø, overvåge og søge effektivt at imødegå trusler mod civilsamfundsorganisationer og give adgang til passende støttetjenester og finansiering og andre ressourcer, således at de kan udføre deres arbejde. Selvom de fleste medlemsstater skaber et sikkert rum for civilsamfundsorganisationer, er der konstateret et stigende antal fysiske, verbale og digitale angreb mod dem, had, chikane, intimidering, smædekampagner, herunder kriminalisering af humanitært arbejde med grundlæggende rettigheder, administrative og retlige restriktioner, ulovlig overvågning og brug af strategiske retssager mod offentlig deltagelse i nogle medlemsstater i de seneste år<sup>38</sup>. Flere undersøgelser viser også, at blandt civilsamfundsorganisationer er de mest berørte dem, der arbejder med kvinders rettigheder og seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder, LGBTIQ-rettigheder, migranternes og asylansøgerees rettigheder, offentlig integritet og bekæmpelse af korrupsion samt miljøbeskyttelse.

---

<sup>35</sup> Se Rådets konklusioner om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder. Betydningen af civilsamfundets råderum for beskyttelse og fremme af de grundlæggende rettigheder i EU, 24. februar 2023, 6675/23, punkt 9, 12 og 16. I sine konklusioner opfordrede Rådet medlemsstaterne til at fremme et gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere, så de er i stand til at udøve deres aktiviteter i overensstemmelse med Unionens værdier uden uberettiget indblanding fra statens side som krævet i EU-standarde og internationale standarder. Se også [Europa-Parlamentets beslutning af 8. marts 2022 om indskrænkning af råderummet for civilsamfundet i Europa \(2021/2103\(INI\)\)](#) og [Europa-Parlamentets beslutning af 17. februar 2022 med henstillinger til Kommissionen om en statut for europæiske grænseoverskridende foreninger og nonprofitorganisationer \(2020/2026\(INL\)\)](#) samt Årsberetning for 2022 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder ([COM\(2022\) 716 final](#), s. 34). Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Rapport om retsstatssituationen 2023 Retsstatssituationen i Den Europæiske Union ([COM\(2023\) 800 final](#), s. 26).

<sup>36</sup> EU-Domstolens dom af 18. juni 2020, C-78/18, Kommissionen mod Ungarn, ECLI:EU:C:2020:476, præmis 106.

<sup>37</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 20. oktober 2005, *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, Sagsnummer: 74989/01, § 35.

<sup>38</sup> Se Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, [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. Se også CIVICUS overvågningen <https://monitor.civicus.org/>.



- (22) Medlemsstaterne skal sikre, at civilsamfundsorganisationer har adgang til finansielle ressourcer og frit kan anvende dem<sup>39</sup>, herunder ved at bygge videre på EU-midler. Kun civilsamfundsorganisationer med tilstrækkelige ressourcer kan effektivt deltage i den offentlige politikudformning.
- (23) Unionen tilbyder allerede civilsamfundsorganisationer adskillige finansieringsmuligheder med henblik på at gennemføre projekter, der bidrager til at fremme Unionens værdier. For at gøre det nemmere at navigere gennem de forskellige programmer har Kommissionen indført en let tilgængelig portal, der fungerer som en fælles portal for EU-midler, og giver mulighed for at finde bl.a. demokratirelaterede finansieringsmuligheder<sup>40</sup>. Kommissionen yder særlig finansiell støtte til civilsamfundsorganisationer i medlemsstaterne under programmet for borgere, lighed, rettigheder og værdier. Programmets mål er at beskytte og fremme de rettigheder og værdier, der er nedfældet i traktaterne, chartret og gældende internationale menneskerettighedskonventioner, navnlig ved at støtte civilsamfundsorganisationer og andre interessenter, der er aktive på lokalt, regionalt, nationalt og tværnationalt plan, og ved at tilskynde til medborgerlig og demokratisk deltagelse med henblik på at bevare og videreudvikle åbne, rettilde, demokratiske, lige og inkluderende samfund, der er baseret på retsstatsprincippet. Desuden tilbyder programmerne Erasmus+, Det Europæiske Solidaritetskorp og Et Kreativt Europa finansieringsmuligheder for civilsamfundssamarbejde, borgerinddragelse og demokratisk deltagelse. Unionens rammeprogram for forskning og innovation – Horisont Europa – støtter også civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere på en række tematiske forskningsområder<sup>41</sup>. Der er også blevet ydet teknisk bistand til gennemførelse af administrative reformer i medlemsstaterne gennem instrumentet for teknisk støtte, og det omfatter også muligheder for finansiering af kapacitetsopbygning i offentlige forvaltninger og offentlige myndigheder, med henblik på at øve sig i, hvordan medbestemmelse fungerer i praksis. Modtagere af EU-midler er forpligtet til at respektere Unionens værdier, når de anvender disse midler, og Kommissionen har gennemført foranstaltninger til støtte for overholdelsen og for håndteringen af eventuelle overtrædelser.
- (24) Unionens tilsagn om at bidrage til at beskytte og fremme sikre rammer for civilsamfundets råderum afspejles også i Unionens optræden udadtil, herunder i EU-handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati (2020-2024)<sup>42</sup>. Dette er også beskrevet i EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere<sup>43</sup> og

---

<sup>39</sup> Artikel 13 i FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere. OSCE-ODIHR og Venedigkommissionens retningslinjer om retten til foreningsfrihed, princip 7, s. 42, <https://www.osce.org/odihr/132371>.

<sup>40</sup> [Finansierings- og udbudsportalen \(europa.eu\)](#).

<sup>41</sup> F.eks. vil Horisont Europa støtte efterprøvning og gennemførelse af forskningsresultater, herunder for at eksperimentere med demokratiske innovationer inden for aktivt medborgerskab (se [HORIZON-CL2-2024-DEMOCRACY-01-12](#)). I en nylig [rapport blev resultaterne af EU's forskning i deltagelses- og samtaledemokrati samlet](#). Den vil også støtte et nyt netværk for innovative løsninger vedrørende demokratiets fremtid, der samler forskere inden for demokrati og fagfolk inden for borgerdeltagelse fra hele Europa, med henblik på drøftelser om og uddannelse i medborgerskab og udarbejdelse af henstillinger til de politiske beslutningstagere, baseret på forskningsresultaterne (se [HORIZON-CL2-2022-DEMOCRACY-02-01](#)).

<sup>42</sup> [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2020-2024.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf).

<sup>43</sup> [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02\\_hr\\_guidelines\\_defenders\\_en\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf).

bekræftes i meddelelsen fra 2012 "Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling: EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser"<sup>44</sup>, i retningslinjerne for EU-støtte til civilsamfundet i udvidelsesregionen 2011-2017 og i handlingsplanen for unge inden for rammerne af EU's optræden udadtil<sup>45</sup>. Styrken i og troværdigheden af Unionens indsats for at værne om menneskerettigheder globalt bygger på den måde, hvorpå Unionen nærer og styrker det demokratiske grundlag i Unionen.

- (25) Denne henstilling er en del af pakken om forsvar af demokratiet, som også omfatter et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i interesserepræsentation, som udføres på vegne af tredjelande, og en henstilling fra Kommissionen om inkluderende og robuste valgprocesser i Unionen og en mere synlig europæisk dimension og en mere effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet.
- (26) Denne henstilling bygger på resultaterne af beretningen for 2022 om anvendelsen af chartret og de årlige rapporter om retsstatssituationen, der analyserer retsstatssituationen i Unionen og dens medlemsstater, navnlig med hensyn til rammen for civilsamfundet. Henstillingen supplerer også handlingsplanen for europæisk demokrati, der er udformet til at styrke borgerne og opbygge mere modstandsdygtige demokratier i hele Unionen ved at fremme frie og retfærdige valg, styrke mediefriheden og bekæmpe informationsmanipulation og desinformation, Kommissionens henstilling (EU) 2021/1534 om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position<sup>46</sup> og Kommissionens initiativ fra 2022 mod brug af strategiske retssager mod offentlig deltagelse (bekæmpelse af SLAPP)<sup>47</sup>. Den bygger på de prioriterede foranstaltninger, der blev bebudet i rapporten om unionsborgerskab 2020<sup>48</sup>, og supplerer pakken om unionsborgerskab, der blev fremlagt i slutningen af 2023.
- (27) Denne henstilling er rettet til medlemsstaterne. Kandidatlande og potentielle kandidater til Unionsmedlemskab samt lande omfattet af Unionens naboskabspolitik opfordres også til at følge henstillingen —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

## Genstand

---

<sup>44</sup> Se fodnote 1.

<sup>45</sup> [Handlingsplan for unge \(fælles meddelelse fra Kommissionen og den højtstående repræsentant\) | Internationale partnerskaber \(europa.eu\)](#).

<sup>46</sup> [Kommissionens henstilling \(EU\) 2021/1534](#) af 16. september 2021 om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position i Den Europæiske Union (EUT L 331 af 20.9.2021, s. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj>).

<sup>47</sup> Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement") ([COM\(2022\) 177 final](#)), 2022/0117(COD) og [Kommissionens henstilling \(EU\) 2022/758](#) af 27. april 2022 om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, som engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement") (EUT L 138 af 17.5.2022, s. 30).

<sup>48</sup> Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Rapport om unionsborgerskab 2020 – Styrkelse af borgerne og beskyttelse af deres rettigheder (COM (2020) 730 final).

1. Denne henstilling har til formål at fremme borgernes og civilsamfundsorganisationers deltagelse i offentlig politikudformning for at bidrage til at opbygge demokratisk modstandsdygtighed i Unionen. Den tilskynder medlemsstaterne til at give borgerne og civilsamfundsorganisationerne flere muligheder for effektivt at deltage i myndighedernes offentlige politikudformning på lokalt, regionalt og nationalt plan i overensstemmelse med etablerede standarder og god praksis.
2. Medlemsstaterne anbefales at skabe og opretholde et trygt og gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationerne, så de effektivt kan deltage i den offentlige politikudformning. Medlemsstaterne bør træffe effektive, hensigtsmæssige og forholdsmæssige foranstaltninger for at beskytte, støtte og styrke civilsamfundsorganisationer med henblik på at sikre et blomstrende civilt råderum.

### **Generel ramme for effektiv deltagelse af borgere og civilsamfundsorganisationer**

3. Medlemsstaterne bør fremme og lette adgangen til en ramme, der giver borgerne og civilsamfundsorganisationerne mulighed for at deltage i den offentlige politikudformning ("ramme for deltagelse") og sikre, at rammen for deltagelse gennemføres i overensstemmelse med vejledningen i denne henstilling.
4. Rammen for deltagelse bør sikre respektfuld behandling af alle deltagere, som bør have mulighed for frit at deltage uden unødigt indgriben.
5. Rammen for deltagelse bør være klar og tilgængelig, bl.a. ved at sikre udbredelse af rettidig og tilstrækkelig information og give reelle muligheder for og egnede midler til deltagelse på grundlag af på forhånd fastlagte parametre. Medlemsstaterne bør navnlig:
  - (a) sikre løbende og regelmæssig deltagelse i spørgsmål af almen interesse, også efter valg
  - (b) have en klart defineret politisk eller lovgivningsmæssig ramme for både borgeres og civilsamfundsorganisationers deltagelse, herunder for mål, procedurer og de relevante involverede aktører
  - (c) kun anvende forholdsmæssige og klart formidlede begrænsninger på den ramme, der er omhandlet i litra b), og sikre, at borgerne og civilsamfundsorganisationerne har klageadgangsmuligheder, hvor det er relevant
  - (d) gøre det muligt at deltage i de tidlige faser af politikudformningen i forbindelse med at identificere behov, prioriteter og definitionen af mulige politiske løsningsmodeller
  - (e) rettidigt give tilstrækkelige og nødvendige oplysninger om en bestemt deltagelsesøvelse og i let tilgængelige formater, herunder om sammenhængen og typen af planlagte foranstaltninger, procedurerne, tidsfristen for deltagelse, den myndighed, der er ansvarlig for deltagelsen og dennes kontaktoplysninger
  - (f) give videst mulig adgang til oplysninger og vigtig dokumentation både offline og online, herunder via de relevante offentlige myndigheders websteder, og formidle sådanne oplysninger proaktivt og bredt til offentligheden på et tilgængeligt sprog, gratis og uden unødvendige administrative forhindringer

- (g) træffe foranstaltninger til at sikre, at oplysninger specifikt gives til borgere og grupper, der sandsynligvis vil blive berørt, og rette særligt fokus på de mest marginaliserede, underrepræsenterede og sårbare individer og grupper
  - (h) tilstræbe tilstrækkelige ressourcer og tid til at sikre en meningsfuld indvirkning og tage højde for ferieperioder i de enkelte lande for at muliggøre behørig deltagelse
  - (i) sørge for, at der er adgang for deltagelse, herunder for personer med handicap, på en ikkediskriminerende og tilgængelig måde, uden for store formaliteter, og det skal være gratis.
6. Rammen for deltagelse bør være gennemsigtig, og medlemsstaterne bør sikre kontrol med selve processerne. Medlemsstaterne bør navnlig:
- (j) informere dem om resultatet af den offentlige politikudformning og om opfølgningen på de gennemførte deltagelsesøvelser
  - (k) regelmæssigt invitere borgere og civilsamfundsorganisationer til at deltage i de forskellige faser af politikudformningen, herunder fasen for revision af politikker
  - (l) regelmæssigt evaluere deres ramme for deltagelse med henblik på at forbedre og tilpasse den, f.eks. for at omfavne mere brugervenlige, effektive og innovative metoder.
7. Rammen for deltagelse bør være inkluderende og sikre, at borgerne og civilsamfundsorganisationerne har lige muligheder for at deltage, og at der tages hensyn til en mangfoldighed af meninger, herunder de underrepræsenteredes, mest sårbare og marginaliseredes. Navnlig:
- (m) bør medlemsstaterne bestræbe sig på at anvende redskaber og metoder, der fører til den bredest mulige deltagelse blandt borgere, grupper og civilsamfundsorganisationer, og fremme valget af let tilgængelige og ikkediskriminerende deltagelsesprocesser
  - (n) bør medlemsstaterne forebygge og fjerne hindringer for underrepræsenterede gruppers deltagelse ved at tage hensyn til særlige behov, herunder for personer med handicap, unge, ældre, borgere med indvandrerbaggrund og mobile unionsborgere
  - (o) bør deltagelsesprocesser og -øvelser lattes med den bedste tilgængelige ekspertise for at sikre en inkluderende tilgang, der giver alle deltagere mulighed for at blive hørt på lige fod samt en nøjagtig fremlæggelse af holdninger om de spørgsmål, der drøftes.
8. Medlemsstaterne bør udvikle, støtte og gennemføre bevidsthedsfremmende initiativer, der har til formål at øge bevidstheden om mulighederne for deltagelse på nationalt, regionalt og lokalt plan og om de tilgængelige metoder og redskaber til at støtte og fremme effektiv inddragelse i den offentlige politikudformning.
9. Medlemsstaterne bør styrke borgernes, civilsamfundsorganisationernes og de offentlige myndigheders muligheder for at sikre effektiv og meningsfuld deltagelse i den offentlige politikudformning gennem oplysnings- og uddannelsesarrangementer.
10. Medlemsstaterne bør afsætte specifikke midler til at støtte gennemførelsen af deres ramme for deltagelse på alle forvaltningsniveauer, bl.a. ved at udnytte de disponible EU-midler bedst muligt.

### **Specifikke foranstaltninger til støtte for og tilskyndelse til borgernes deltagelse i den offentlige politikudformning**

11. Medlemsstaterne bør indføre borgerbaserede deltagelses- og debatøvelser om specifikke beslutninger og politikker og støtte og fremme individuelle og kollektive måder at deltage på såsom borgerpaneler, forsamlings og andre dialog- og samskabelsesformater. I den forbindelse kan medlemsstaterne hente inspiration fra den erfaring, ekspertise og gode praksis, der er indsamlet i forbindelse med Konferencen om Europas fremtid, og de efterfølgende EU-borgerpaneler samt internationale standarder som f.eks. OECD's retningslinjer for offentlighedens deltagelse<sup>49</sup>. Medlemsstaterne bør sikre, at sådanne øvelser faciliteres af solide metoder og grundlæggende principper, der understøtter deres kvalitet, inklusion og integritet.
12. Når medlemsstaterne inviterer borgerne til at deltage i de borgerbaserede deltagelses- og debatøvelser, bør de i videst muligt omfang sikre inklusion. Med henblik herpå bør de anvende de bedst tilgængelige statistiske metoder til stikprøveudtagning og lodtrækning. Når det er muligt og nødvendigt, bør medlemsstaterne identificere og tackle forskellige gruppers forskellige deltagelsesgrad ved hjælp af statistikker og holdningsundersøgelser. Udvælgelsen af borgere bør baseres på demografiske kriterier for at sikre, at deltagerne afspejler medlemsstatens demografiske sammensætning, bl.a. ved at basere sig på folketælling eller andre lignende relevante data og ethvert andet holdningskriterium, der sikrer mangfoldighed. Medlemsstaterne bør sikre gunstige betingelser for deltagelse uden at belaste<sup>50</sup> og, hvor det er relevant, godtgørelse af deltagernes omkostninger, herunder støtte til økonomisk udstødte borgere.
13. Medlemsstaterne bør specifikt bestræbe sig på at styrke børn og unges deltagelse i det politiske og demokratiske liv på lokalt, regionalt og nationalt plan, herunder i landområder og fjerntliggende områder. Der bør træffes foranstaltninger af de offentlige myndigheder, navnlig i forbindelse med uddannelsesprogrammer og i andre sammenhænge, hvor børn og unge er aktive, for at fremme en meningsfuld, inkluderende og sikker deltagelse af børn og unge uden nogen form for forskelsbehandling.
14. Med henblik på at styrke deltagelses- og debatøvelserne i det digitale offentlige rum bør medlemsstaterne undersøge anvendelsen af nye teknologier, der er let tilgængelige for borgerne. I den forbindelse bør medlemsstaterne sikre, at der fra en tidlig alder og fremefter udvikles mediekendskab og kritisk tænkning, bl.a. ved hjælp af informationsundervisning. Anvendelsen af nye teknologier bør være i fuld overensstemmelse med grundlæggende rettigheder, herunder retten til databeskyttelse og ikkeforskelsbehandling, og med principper som inklusion, tilgængelighed og teknologisk og netneutralitet.

### **Specifikke foranstaltninger til støtte for og beskyttelse af det civile råderum for at muliggøre civilsamfundsorganisationers effektive deltagelse**

---

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

<sup>50</sup> Kan sammenlignes med borgerligt ombud, hvor der f.eks. ydes kompensation for tabt arbejdsfortjeneste, hvilket praktiseres i nogle medlemsstater.

15. For at sikre deres effektive deltagelse i den offentlige politikudformning bør medlemsstaterne skabe og sikre et trygt og gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer.
16. Medlemsstaterne bør tilskynde til etablering af strategiske partnerskaber mellem offentlige myndigheder på lokalt, regionalt og nationalt plan og civilsamfundsorganisationer med henblik på at fremme deres deltagelse i den offentlige politikudformning.
17. Medlemsstaterne bør indlede strukturerede dialoger med civilsamfundsorganisationer om specifikke emner i forbindelse med den offentlige politikudformning. Medlemsstaterne bør sikre, at sådanne dialoger går ud over høringer om specifikke politiske eller lovgivningsmæssige forslag, og at de er regelmæssige, langvarige og resultatorienterede.
18. Medlemsstaterne bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at beskytte civilsamfundsorganisationer mod trusler, kriminalisering, intimidering, chikane og angreb samt andre former for kriminelle handlinger, både offline og online. Medlemsstaterne bør navnlig
  - (p) sikre at:
    - i) civilsamfundsorganisationer, deres ansatte og frivillige, hvis sikkerhed er reelt truet på grund af deres arbejde, ydes rettidig og effektiv beskyttelse, bl.a. ved at skærpe de retshåndhævende myndigheders og judicielle myndigheders opmærksomhed om de risici, civilsamfundsorganisationerne står over for; i særligt alvorlige tilfælde bør der sikres øjeblikkelig beskyttelse gennem straksforbud og beskyttelsesordrer
    - ii) ulovlige handlinger straks fordømmes, herunder af medlemsstaternes repræsentanter, og om nødvendigt straks undersøges og retsforfølges
  - (q) overvåge udviklingen i det civile råderum ved hjælp af klare indikatorer, herunder ved henvisning til eksisterende internationale standarder, oprette og bevare kontakter og løbende dialog med civilsamfundsorganisationerne for at støtte overvågningen. Relevante oplysninger kan indsamles gennem nationale menneskerettighedsinstitutioner og andre menneskerettighedsforkæmpere. Der bør også lægges særlig vægt på indberetninger om fysiske angreb og onlineangreb, injurier og smædekampagner, hadefuldt tale og strategiske retssager mod offentlig deltagelse (SLAPP); der skal også lægges særlig vægt på situationen for menneskerettighedsforkæmpere og civilsamfundsorganisationer og deres medlemmer, der kæmper for kvinders rettigheder og seksuelle og reproduktive rettigheder og rettigheder for minoritetsgrupper såsom LGBTIQ-personer, migranter og asylansøgere og for offentlig integritet og bekæmpelse af korruption samt miljøbeskyttelse
  - (r) fremme og lette samarbejdet og koordinationen mellem alle aktører, der er involveret i overvågningen af udviklingen i det civile råderum og beskytte civilsamfundsorganisationer, der står over for trusler og angreb i forbindelse med deres arbejde, herunder ved at udarbejde protokoller om samarbejde og udveksling af bedste praksis med de retshåndhævende myndigheder, domstolene, myndigheder på lokalt, regionalt og nationalt plan, civilsamfundsorganisationer, nationale menneskerettighedsinstitutioner, ligestillingsorganer, ombudsmandsinstitutioner og andre

menneskerettighedsforkæmpere og ligeledes lette samarbejdet mellem alle relevante myndigheder og tjenester på deres område

- (s) lette adgangen til særlige procedurer eller kanaler til indberetning af trusler og angreb og dokumentere og analysere det miljø, hvor civilsamfundsorganisationer arbejder
  - (t) informere civilsamfundsorganisationerne om de tilgængelige beskyttelses- og støttetjenester, bl.a. gennem særlige websteder, der præsenterer disse oplysninger på en enkel, tilgængelig og brugervenlig måde; der bør proaktivt formidles klare oplysninger til civilsamfundsorganisationer, navnlig om de retshåndhævende myndigheder, de judicielle myndigheder og støttetjenesteudbydere, der kan kontaktes i tilfælde af trusler og angreb
  - (u) sikre, at eksisterende støttetjenester for ofre og nødhjælpsslinjer er tilgængelige og skræddersyet til personer, der arbejder for civilsamfundsorganisationer, samt til personer, der er tæt på dem, når deres sikkerhed er reelt eller potentielt truet på grund af deres arbejde; hvis det er relevant, bør støttetjenesterne tilbyde information, juridisk og praktisk rådgivning, psykologhjælp og krisecentre samt støtte til forbedring af den digitale sikkerhed; der bør ydes juridisk rådgivning til civilsamfundsorganisationer, der står over for strategiske retssager mod offentlig deltagelse; alle støttetjenester bør være let tilgængelige og ydes på en fortrolig og ikkediskriminerende måde, herunder specifikt for personer med handicap
  - (v) samarbejde og udveksle oplysninger, ekspertise og bedste praksis med andre medlemsstater og, hvor det er relevant, med internationale organisationer, om sager relateret til sikkerheden for civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere og redskaber, der er til rådighed for at sikre deres beskyttelse.
19. Medlemsstaterne bør afsætte specifikke midler til at opbygge civilsamfundsorganisationers kapacitet til at styrke deres modstandsdygtighed over for trusler og angreb og til at øge deres viden om de støttetjenester og klagemekanismer, de har til rådighed.

20. Medlemsstaterne opfordres til at vedtage specifikke handlingsplaner eller tilsvarende initiativer til at etablere rammer på nationalt plan for at fremme sikre og gunstige rammer for civilsamfundets råderum og effektiv deltagelse af civilsamfundsorganisationerne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12.12.2023.

*På Kommissionens vegne  
Didier REYNDERS  
Medlem af Kommissionen*

