



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Retningslinjer

Retningslinjer for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking

Retningslinjer CM(2017)83-final vedtatt av Europarådets ministerkomite
27. september 2017. Norsk oversettelse

Innhold

Retningslinjer for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking.....	5
I. Formål.....	7
II. Definisjoner.....	7
III. Vilkår og prinsipper.....	7
IV. Grunnprinsipper for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking.....	8
V. Typer sivil deltakelse.....	10
VI. Gjennomføring av tiltak.....	11

Retningslinjer for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking

(Vedtatt av Ministerkomiteen den 27. september 2017 på det 1295. møtet mellom ministrenes stedfortredere)

Ministerkomiteen –

som tar i betraktning at innbyggernes deltakelse er selve kjernen i ideen om demokratiet;

som tar i betraktning at det representative demokratiet, som bygger på innbyggernes rett til fritt å velge sine representanter med jevne mellomrom, er en del av medlemsstatenes fellesarv;

som tar i betraktning at det direkte demokratiet, som bygger på retten til å delta i valg og til å lansere og signere folkeinitiativer og forespørslers om folkeavstemning, er en langvarig tradisjon i enkelte medlemsland;

som tar i betraktning at deltakende demokrati, som bygger på retten til å søke å avgjøre eller påvirke utøvelse av en offentlig myndighets myndighet og ansvar, bidrar til det representative og direkte demokratiet og at retten til sivil deltakelse i politisk beslutningstaking bør sikres for enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner (NGO-er) og det sivile samfunnet generelt;

som understreker at ansvar og etterrettelighet når det gjelder å fatte beslutninger til slutt hviler hos den offentlige myndigheten som har den demokratiske legitimiteten til å gjøre det;

under henvisning til Europarådets tekster som bidrar til å skape vilkår for sivil deltakelse, som for eksempel:

- Konvensjonen for beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (ETS nr. 5) og ytterligere protokoller;
- Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (CETS nr. 205);
- Rekommandasjon [Rec\(2003\)3](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om balansert deltakelse av kvinner og menn i politisk og offentlig beslutningstaking;
- Rekommandasjon [CM/Rec\(2007\)14](#) fra Ministerrådet til medlemsstatene om den rettslige statusen til sivilsamfunnsorganisasjoner i Europa;
- Regler for god praksis for sivil deltakelse i beslutningsprosessen fra 2009;

under henvisning også til tekster som definerer retten til å delta:

- Tilleggsprotokollen til Det europeiske charteret om lokalt selvstyre vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207);
- Rekommandasjon [Rec\(2001\)19](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv;

med bevissthet om behovet for ytterligere å styrke tilliten til og troverdigheten til våre demokratiske institusjoner og med tiltro til at utvidelse av mulighetene for sivil deltakelse i beslutningsprosesser er en av måtene å oppnå dette målet på;

som oppmuntrer medlemsstatene til å trekke veksler på synspunkter, informasjon og ekspertise gitt gjennom deltakelse, og å utvikle en kultur for effektiv deltakelse basert på respekt for menneskerettigheter, demokrati og rettssikkerhet,

som vedtar følgende retningslinjer og inviterer medlemsstatene til å gjøre bredest mulig bruk av dem og å sikre at de formidles, særlig blant alle myndigheter som er ansvarlige for, eller på annen måte er engasjert i sivil deltakelse i politisk beslutningstaking.

I. Formål

1. Formålet med disse retningslinjene er å styrke og tilrettelegge for deltakelse av enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner (NGO-er) og det sivile samfunn for øvrig i politisk beslutningstaking.

II. Definisjoner

2. Følgende definisjoner brukes i forbindelse med disse retningslinjene:
 - a. «sivil deltakelse»: engasjement av enkeltindivider, sivilsamfunnsorganisasjoner og det sivile samfunn for øvrig i offentlige myndigheters beslutningstakingsprosesser. Sivil deltakelse i politisk beslutningstaking er forskjellig fra politiske aktiviteter i form av direkte engasjement i politiske partier og fra lobbyvirksomhet i forhold til forretningsinteresser;
 - b. «beslutningsprosess»: utvikling, vedtak, gjennomføring, evaluering og omformulering av et politisk dokument, en strategi, en lov eller en regulering på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, eller enhver prosess hvor det fattes en beslutning som påvirker offentligheten, eller en del av denne, foretatt av en offentlig myndighet med myndighet til dette;
 - c. «sivilsamfunnsorganisasjoner» (NGO-er): frivillige selvstyrende organer eller organisasjoner som er etablert for å forfølge de ideelle målene til grunnleggerne eller medlemmene som fastsatt i Rekommandasjon [CM/Rec\(2007\)14](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om den rettslige statusen for sivilsamfunnsorganisasjoner i Europa. De kan for eksempel omfatte frivillige grupper, ideelle organisasjoner, foreninger, stiftelser, veldedige organisasjoner eller geografiske eller interessebaserte samfunns- og støttegrupper;
 - d. «sivilsamfunnet i stort»: helheten av enkeltpersoner og organiserte, mindre organiserte og uformelle grupper som bidrar til samfunnet eller uttrykker sine synspunkter og meninger, herunder når de tar opp saker som brudd på menneskerettighetene, korrupsjon og annen dårlig forvaltning, eller uttrykker kritiske kommentarer. Slike organiserte eller mindre organiserte grupper kan omfatte yrkes- og grasrotorganisasjoner, universiteter og forskningsssentre, religiøse og ikke-konfesjonelle organisasjoner og menneskerettighetsforkjempere;
 - e. «offentlig myndighet»: ethvert utøvende, lovgivende eller administrativt organ på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, inkludert enkeltpersoner, som utøver myndighet eller administrative funksjoner.

III. Vilkår og prinsipper

Vilkår som legger til rette for sivil deltakelse

3. Deltakelse krever at alle de involverte utveksler synspunkter på en ærlig og oppriktig måte for å sikre at standpunktene til det sivile samfunn effektivt tas i betraktning av offentlige myndigheter med beslutningsmyndighet. Vilårene for effektiv sivil deltakelse omfatter derfor:

- a. respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter, rettssikkerhet, etterlevelse av grunnleggende demokratiske prinsipper, politisk engasjement, klare prosedyrer, felles rom for dialog og gode forhold samlet sett for et vitalt, pluralistisk og bærekraftig sivil samfunn;
- b. at medlemsstatene utvikler og vedlikeholder et miljø som gjør dette mulig; bestående av et politisk rammeverk, et juridisk rammeverk (der det er hensiktsmessig) og et praktisk rammeverk, som garanterer enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og sivilsamfunnet generelt effektive rettigheter til foreningsfrihet, forsamlingsfrihet, ytringsfrihet og informasjonsfrihet;
- c. anerkjennelse, beskyttelse av og støtte til det sivile samfunnets rolle i et pluralistisk demokrati, dets funksjoner i form av beslutningspåvirkning og overvåking av offentlige anliggender og bidraget når det gjelder å bygge et mangfoldig og pulserende samfunn.

Prinsipper

4. Sivil deltakelse bør fremmes og legges til rette for ved hjelp av følgende prinsipper, som gjelder for alle aktører som er engasjert i sivil deltakelse i politisk beslutningstaking:
 - a. gjensidig respekt mellom alle aktører som grunnlag for ærlig interaksjon og gjensidig tillit;
 - b. respekt for uavhengigheten til sivilsamfunnsorganisasjoner uansett om meningene deres stemmer overens med de offentlige myndigheters eller ikke;
 - c. respekt for stillingen til offentlige myndigheter som har ansvaret og ansvarligheten for beslutningstaking;
 - d. åpenhet, gjennomsiktighet og ansvarlighet;
 - e. lydhørhet, der alle aktører gir hensiktsmessig tilbakemelding;
 - f. ikke-diskriminering og inkludering slik at alle stemmer, inkludert stemmene til de mindre privilegerte og sårbare, kan bli hørt og tatt i betraktning;
 - g. likestilling og likeverdig deltakelse av alle grupper, inkludert de med spesielle interesser og behov, slik som ungdom, eldre, personer med nedsatt funksjonsevne eller minoriteter;
 - h. tilgjengelighet gjennom bruk av klart språk og hensiktsmessige måter å delta på, på eller utenfor nettet, og på en hvilken som helst enhet.

IV. Grunnprinsipper for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking

5. Sivil deltakelse bør søke å gi, samle og kanalisere synet til enkeltpersoner, direkte eller via sivilsamfunnsorganisasjoner og/eller representanter for det sivile samfunn, som gir en vesentlig utveksling av informasjon og meninger som informerer beslutningsprosessen slik at offentlige behov imøtekommes.
6. Sivil deltakelse bør garanteres ved hjelp av hensiktsmessige, strukturerte og gjennomsiktige midler, herunder, om nødvendig, juridiske eller regulatoriske tiltak som kan inneholde bestemmelser for å håndtere forespørsler

om regress eller oppreisning i tilfelle manglende overholdelse. Eventuelle begrensninger eller restriksjoner på deltakelse bør være klart definert i dette rammeverket og være i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og relevant rettspraksis i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

7. Ulike faser av beslutningsprosesser i regi av offentlig myndigheter med nødvendig bemyndigelse, bør være åpen for sivil deltakelse.
8. Informasjon bør være lett tilgjengelig, transparent og tilgjengelig for allmennheten, unntatt der den er unntatt fra offentlighet av årsaker som er tydelig spesifisert ved lov eller begrenset på grunn av databeskyttelse i tråd med relevante konvensjoner fra Europarådet og andre internasjonale forpliktelser.
9. Tilstrekkelig informasjon bør gis i rett tid slik at det er mulig å komme med vesentlige innspill mens beslutninger fortsatt er mulig å omgjøre.
10. Offentlige myndigheter skal planlegge og administrere sivil deltakelse og klart definere mål, aktører, prosess og tidslinje, samt de metoder som brukes.
11. Offentlige myndigheter bør gi oppdatert og omfattende informasjon om beslutningsprosessen og prosedyrer for deltakelse.
12. Offentlige myndigheter bør søke å unngå å legge unødige byrder på enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og sivilsamfunnet generelt under sivil deltakelse, og kan iverksette nødvendige tiltak for å legge til rette for deltakelse.
13. Når offentlige myndigheter gir støtte til enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner eller sivilsamfunnet generelt i forbindelse med sivil deltakelse, bør de gjøre det på en måte som unngår å påvirke utfallet av deltakelsen på noe vis.
14. Der det er nødvendig, bør det etableres eller utvikles koordinerende organer med tanke på å etablere og administrere prosesser for sivil deltakelse, underlagt at rollene deres blir klart definert, understreket og støttet.
15. Offentlige myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner kan søke å inngå rammeavtaler for samarbeid for å støtte sivil deltakelse.
16. Tidsplanen som fastsettes bør gi, annet enn under spesielle og godt definerede omstendigheter, tilstrekkelig mulighet til forberedelse og til å levere konstruktive bidrag. Tilsvarende bør bruk av begrensede prosedyrer og/eller prosedyrer som involverer et begrenset antall aktører, kun skje i unntakssituasjoner og når årsakene oppgis.
17. Omfanget og metoden for sivil deltakelse bør stå i et rimelig forhold til spørsmålet som deltakelsen gjelder. Offentlige myndigheter bør prøve å oppnå et bredest mulig utvalg av bidrag, også fra marginaliserte, vanskeligstilte og sårbare grupper med mennesker.
18. Offentlige myndigheter bør ikke ta en endelig beslutning før prosessen for sivil deltakelse som de har lansert, er sluttført, med mindre spesielle omstendigheter krever dette og at det gis klare begrunnelser for det.

V. Typer sivil deltakelse

19. Sivil deltakelse i beslutningstaking kan ta forskjellige former, blant annet: fremskaffelse av informasjon, samråd, dialog og aktivt engasjement.^[1]

Fremskaffelse av informasjon

20. På alle stadier av beslutningsprosessen bør all relevant informasjon presenteres i et klart og lettfattelig språk og i et hensiktsmessig og tilgjengelig format, uten unødige administrative hindringer, og i prinsippet gratis, i samsvar med prinsipper for åpne data.^[2]
21. Offentlige myndigheter bør gi bredest mulig tilgang, både på og utenfor nett, til viktige dokumenter og informasjon uten restriksjoner med tanke på analyse og gjenbruk av slik informasjon.

Konsultasjon

22. Konsultasjon gjør det mulig for offentlige myndigheter å samle inn synspunkter fra enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og sivilsamfunnet generelt om en bestemt politikk eller et bestemt tema som del av en offentlig prosedyre.
23. Konsultasjon kan utføres ved hjelp av ulike virkemidler og verktøy som møter, offentlige høringer, fokusgrupper, undersøkelser, spørreskjemaer og digitale verktøy.
24. Offentlige myndigheter bør gi offentlig tilgjengelige tilbakemeldinger på utfallet av samråd, spesielt informasjon som gir årsakene til eventuelle endelige beslutninger.

Dialog

25. Dialog er en strukturert, langvarig og resultatorientert prosess som er basert på gjensidig interesse i utveksling av meninger mellom offentlige myndigheter, enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og sivilsamfunnet generelt.
26. Offentlige myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og sivilsamfunnet generelt kan vurdere å etablere forskjellige plattformer som et permanent rom for dialog og deltakelse. Slike plattformer kan omfatte vanlige offentlige høringer, offentlige fora, rådgivende paneler eller liknende strukturer.

Aktiv involvering

27. Aktiv involvering henviser til muligheter for sivil deltakelse i beslutningsprosesser, og som tilbys av offentlige myndigheter til enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og det sivile samfunn som strekker seg utover fremskaffelsen av informasjon, samråd eller dialog. Det kan inkludere arbeidsgrupper eller komiteer for felles utvikling av dokumenter og politikk og lover som til slutt krever en beslutning av den aktuelle offentlige myndigheten.
28. Der det finnes felles arbeidsgrupper eller komiteer, bør offentlige myndigheter innføre gjennomsiktede kriterier og prosesser for representasjon av enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og sivilsamfunnet generelt.
29. Ulike typer partnerskap som involverer offentlige myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og representanter for det sivile samfunn, kan være egnet på ulike stadier av beslutningsprosessen og kan omfatte partnerskap knyttet til gjennomføringen av beslutninger.

VI. Gjennomføring av tiltak

30. For å muliggjøre sivil deltakelse bør medlemsstatene gjøre bredest mulig bruk av disse retningslinjene og sikre at de spres for å gjøre offentlige myndigheter i stand til å gjennomføre bevisstgjørende tiltak og spre disse retningslinjene selv, om nødvendig, på det offisielle språket eller de offisielle språkene. Dette kan omfatte brukervennlige veiledere, brosjyrer eller andre verktøy for formidling, både på og utenfor nettet, opplæring av offentlig ansatte og støtte til opplæringstiltak for medlemmer av det sivile samfunn.
31. Der det er hensiktsmessig, bør medlemsstatene vedta eller tilpasse regler og tiltak for å gjøre det mulig for offentlige myndigheter å bruke disse retningslinjene.
32. Medlemsstatene kan ønske å vurdere og invitere sivilsamfunnet til å:
 - kommunisere og spre informasjon om muligheter for deltakelse og bidra til å legge til rette for innspill fra brede segmenter av det berørte sivilsamfunnet;
 - bidra til å vurdere gjennomføring av lover og forskrifter om sivil deltakelse.
33. For å evaluere medlemsstatenes erfaring i den praktiske anvendelsen av disse retningslinjene, kan Ministerkomiteen be den Europeiske komité for demokrati og styresett (CDDG), sammen med Konferansen av internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner (INGO) i Europarådet om å sikre regelmessig oppfølging og gi tilbakemelding til Ministerkomiteen.
34. Ministerkomiteen kan sende over disse retningslinjene til Parlamentarikerforsamlingen, Kommissæren for menneskerettigheter, Kongressen for lokale og regionale myndigheter, Konferansen av internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner (INGO) i Europarådet og Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning («Venezia-kommisjonen»), og invitere dem til å spre og gjøre bredest mulig bruk av retningslinjene i eget arbeid.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H-2438 B

Design/layout: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 01/2019