

BESKYTTELSE AF CIVILSAMFUNDETS RÅDERUM I EU

Civilsamlingsorganisationer står over for forskellige udfordringer overalt i Den Europæiske Union. Med sin rapport *Protecting civic space in the EU* fremlægger FRA sine konklusioner om disse udfordringer. Rapporten blev fremlagt i september 2021. Dette er et sammendrag af hovedresultaterne og FRA's udtalelser i rapporten.

VIGTIGSTE RESULTATER OG FRA'S UDTALELSER

2

Fremme af et gunstigt miljø og støtte til civilsamlingsudvikling

3

Understøttelse af gunstige reguleringsmæssige rammer

5

Adgang til og brug af støttemidler

6

Styrkelse af civilsamlingsudviklingens medindflydelse

7

Sikring af et trygt område uden chikane og angreb



© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2022

Gengivelse tilladt med kildeangivelse.

Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af ophavsret tilhørende Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaveren af ophavsretten.

Hverken Det Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder eller personer, der handler på vegne af agenturet, kan påtage sig noget ansvar for, hvorledes de følgende oplysninger anvendes.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-835-1	doi: 10.2811/316865	TK-01-21-424-DA-C
PDF	ISBN 978-92-9461-529-9	doi: 10.2811/638459	TK-01-21-424-DA-N

© Fotos:

Omslag (fra øverst til nederst): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Side 3: © Valmedia/Adobe Stock

Side 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Side 8: © fizkes/Adobe Stock

Vigtigste resultater og FRA's udtalelser

Civilsamfundets vigtige rolle i at beskytte og fremme menneskerettigheder og demokrati understreges af internationale og regionale menneskerettighedsorganisationer – herunder FN's Menneskerettighedsråd, forskellige enheder under Europarådet samt Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE)/Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR).

I Den Europæiske Union spiller civilsamfundet en vigtig rolle i at virkeliggøre de værdier, der er fælles for EU og dets medlemsstater, jf. artikel 2 i EU-traktaten. Det yder et væsentligt bidrag til gennemførelsen af EU's menneskerettighedspolitikker. Civilsamfundets centrale rolle afspejles også i EU-traktaterne. Dets betydning understreges ligeledes af relevante EU-politikdokumenter, herunder strategier og handlingsplaner.

Det ses af artikel 11, stk. 2, i EU-traktaten og artikel 15, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), at civil dialog og civilsamfundets medindflydelse betragtes som redskaber for god forvaltning. Dette gælder også relevante EU-politikdokumenter som EU-strategien for styrkelse af anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder («EU's charter»), handlingsplanen for europæisk demokrati, og sektorspecifikke handlingsplaner om bekæmpelse af racisme, ligestilling af LGBTIQ+, romaers integration, børns rettigheder, handicap, ofres rettigheder, kvinders rettigheder og integration af migranter.

Civilsamfundsorganisationer står dog over for mange forskellige udfordringer overalt i EU. Denne rapport indeholder konklusionerne fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) om en række af disse udfordringer. Resultaterne bygger på forskning foretaget af agenturets forskningsnetværk, Franet, i 2020, to separate onlinehøringer med civilsamfundsorganisationer i 2020, og skrivebordsforskning.

FRA har konsekvent peget på en række væsentlige hindringer for civilsamfundsorganisationer siden det udsendte sin rapport fra 2018 ***Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU***. Det har også identificeret positive tendenser, der fremmer et gunstigt miljø for sådanne organisationer.

Normer og praksis med indvirkning på civilsamfundets funktion kaldes ofte »civilsamfundets råderum«. Ifølge FN's **UN Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space** er civilsamfundets råderum det miljø, der giver mennesker og grupper – eller »civilrumsaktører« – mulighed for at deltage meningsfuldt i det politiske, økonomiske, sociale og kulturelle liv i deres samfund. Heri bemærkes desuden, at et »levende civilsamfundsområde kræver et åbent, trygt og sikkert miljø uden nogen form for intimidering, chikane eller repressalier, hverken online eller offline. Enhver begrænsning af dette råderum skal være i overensstemmelse med den internationale menneskerettighedslovgivning«.

Råderummet omfatter de relevante lovgivningsrammer, adgang til ressourcer, deltagelse i beslutningstagning og strategilægning, og et sikkert miljø. Sådanne normer og praksisser kan have positive eller negative konsekvenser for gennemførelsen af EU's lovgivning og politikker, herunder EU's charter om grundlæggende rettigheder.

I FRA's rapport *Protecting civic space in the EU* redegøres for relevante retlige og politiske tendenser med indvirkning på de aktiviteter, der udføres af civilsamfundsorganisationer, som beskæftiger sig med menneskerettigheder i hele EU. Den redegør også for relevante lovende praksisser. Desuden redegøres der i det nedenstående for, hvordan man kan fremhjælpe et mere positivt arbejdsmiljø for civilsamfundet.

Overordnet understreger forskningen, at situationen varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Forskningen viser desuden, at situationen i 2020 som helhed var vanskeligere end i de foregående år, ofte på grund af covid-19-pandemien. Forskningen peger imidlertid også på positive tendenser.

Fremme af et gunstigt miljø og støtte til civilsamfundets udvikling

Af de civilsamfundsorganisationer fra hele EU, som reagerede på FRA's høring om civilsamfundets råderum, svarede ca. en tredjedel (33 %) i 2020, at der var »gode« eller »meget gode« betingelser for civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med menneskerettigheder i deres land. En anden tredjedel (31 %) svarede imidlertid, at betingelserne var »dårlige« eller »meget dårlige«. Desuden nævnte over halvdelen af de deltagende nationale eller lokale organisationer (57 %), at situationen i 2020 var »værre« eller »langt værre« end i de foregående år.

De positive skridt, der er taget i flere EU-medlemsstater, består i politiske foranstaltninger hen imod et klima, der er gunstigere for civilsamfundets udvikling og for et styrket samarbejde mellem offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer. Foranstaltningerne består i at etablere infrastruktur, der giver plads til dialog, til at kanalisere målrettet støtte til civilsamfundet og til at skabe konkrete forpligtelser til åben forvaltning, bl.a. i henhold til de nationale handlingsplaner under **Open Government Partnership**.

I nogle EU-medlemsstater er civilsamfundsorganisationerne særligt aktive i bestræbelserne på at forbedre de politiske rammer, de opererer inden for, bl.a. ved at opbygge koalitioner. De nationale menneskerettighedsinstitutioner er som menneskerettighedsforkæmpere engageret i at støtte civilsamfundets råderum. De er også engageret i at fremme, beskytte og støtte alle andre menneskerettighedsforkæmpere, som det afspejles i **den regionale handlingsplan for det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner** vedrørende menneskerettighedsforkæmpere, som bygger på **Marrakesh-erklæringen**.

Europarådets **henstilling CM/Rec(2018)11 fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om behovet for øget beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum i Europa** bekræfter på ny, at beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum kræver, at medlemsstaterne sikrer »et gunstigt politisk og offentligt miljø« for menneskerettighedsforkæmpere, herunder civilsamfundsorganisationer. Et sådant miljø giver civilsamfundsorganisationer og andre menneskerettighedsforkæmpere fri mulighed til at udføre deres arbejde.

At fremme et levende og stærkt civilsamfund er desuden en del af EU's politik for globale menneskerettigheder. Rådet for Den Europæiske Union fornyede i 2021 sin støtte til menneskerettighedsforkæmpere og civilsamfundsorganisationer, og forpligtede sig til at forstærke sin støtte til at skabe et gunstigt miljø for civilsamfundet. **EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere** indeholder praktiske forslag til at styrke EU's indsats for at støtte menneskerettighedsforkæmpere.

Europa-Kommissionen har desuden støttet udviklingen af et »**CSO Meter**« til at vurdere forholdene for civilsamfundet i landene i Det Østlige Partnerskab under det europæiske naboskabsinstrument. Retningslinjerne om EU-støtte til civilsamfundet i udvidelseslandene fra Generaldirektoratet for Naboskabspolitik

og Udvidelsesforhandlinger – der er udarbejdet i samråd med civilsamfundet – sigter desuden mod at fremme et gunstigt miljø for civilsamfundet, partnerskab og dialog mellem civilsamfundet og offentlige institutioner, og civilsamfundsorganisationernes modstandsdygtighed og kapacitet.

Understøttelse af gunstige reguleringsmæssige rammer

Gunstige reguleringsmæssige rammer kræver en stærk lovgivning, der beskytter og fremmer retten til foreningsfrihed og til frit at deltage i fredelige forsamlinger og ytre sig i overensstemmelse med international menneskerettighedslovgivning og internationale standarder. Dette blev for nylig igen understreget i **FN's vejledningsnotat om beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum**, som blev offentliggjort i september 2020.

Disse rettigheder er også nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som er bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, men også når den nationale lovgivning eller praksis – uanset at den vedtages selvstændigt – er knyttet til EU-retten og dermed falder inden for dens anvendelsesområde.

FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere er ikke et juridisk bindende instrument, men indeholder principper og rettigheder, der er baseret på menneskerettighedsstandarder nedfældet i andre, juridisk bindende, internationale instrumenter.

Organisationer, der deltog i FRA's høring om civilsamfundets råderum i 2020, rapporterede om udfordringer i forbindelse med udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder: omkring en tredjedel (29 %) om retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger, en fjerdedel (25 %) om ytringsfrihed og knap en ud af fem (18 %) om foreningsfrihed. Disse vanskeligheder vedrørte hovedsagelig covid-19-relaterede foranstaltninger, således nødlovgivning, rejserestriktioner og visumforbud samt begrænsninger af foramlings- og foreningsfriheden.



FRA'S UDTALELSE 1

Som led i deres indsats for at styrke brugen af EU's charter om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet bør EU-institutionerne regelmæssigt overvåge civilsamfundets råderum med tæt inddragelse af civilsamfundsaktører og andre menneskerettighedsforkæmpere. Hertil kunne man tilpasse metodologien i Europa-Kommissionens »CSO Meter«, der anvendes i landene i Det Østlige Partnerskab. En sådan mekanisme bør udvikles i tæt samråd med civilsamfundet og bør fastlægge, hvordan EU-institutionerne kan reagere hurtigt, når der er tegn på begrænsninger i civilsamfundets råderum. Resultaterne af overvågningen kunne tænkes at indgå i Europa-Kommissionens årsberetninger om EU's charter om grundlæggende rettigheder, og som en del af rapporteringen om retsstatsprincippet, ved siden af anbefalinger og strategisk vejledning om at forbedre situationen.

EU og dets medlemsstater opfordres til at gøre brug af Europarådets henstilling CM/Rec(2018)¹¹ fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om behovet for øget beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum i Europa, og af FN's vejledningsnotat om beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum, som anviser skridt og procedurer til at beskytte og fremme det civile råderum. EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere finder anvendelse på EU's eksterne politikker og kan også tjene til inspiration.

I overensstemmelse med Europarådets henstilling CM/Rec(2021)¹ fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om at udvikle og styrke effektive, pluralistiske og uafhængige nationale menneskerettighedsinstitutioner bør medlemsstaterne sikre, at deres nationale menneskerettighedsinstitutioner har tilstrækkelige ressourcer til regelmæssigt at samarbejde med civilsamfundets aktører og overvåge de udfordringer, der berører dem.



Andre udfordringer vedrørte de retlige rammer, f.eks. lovgivning om civil dialog og høring (25 %), gennemsigtheds- eller lobbylovgivning (20 %), databeskyttelseslovgivning (18 %), ændringer i lovgivningen om status som velgørende organisation (14 %), foranstaltninger til at bekæmpe hvidvask af penge (12 %), ændringer i skattelovgivning (11 %), terrorbekæmpelseslovgivning eller -politik (11 %) og retlige bestemmelser om politiske kampagner (10 %).



FRA'S UDTALELSE 2

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør – når de handler inden for EU-retten – sikre, at EU's lovgivning og national lovgivning styrker ytringsfriheden, retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger og retten til foreningsfrihed, som led i deres indsats for at styrke anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet. Desuden bør de sikre, at EU-reglernes nationale gennemførelse og anvendelse ikke fører til uforholdsmæssige restriktioner for civilsamfundets aktiviteter.

Europa-Kommissionen bør sikre høring af civilsamfundet, når den udarbejder eller reviderer lovgivning, der kan berøre civilsamfundets råderum og borgernes frihedsrettigheder. Europa-Kommissionen kunne overveje at give målrettet vejledning i anvendelsen af sine regler på grundlag af eksisterende god praksis for at forebygge utilsigtede restriktioner.

Medlemsstaterne bør sikre, at love, der kan begrænse civilsamfundets råderum til at operere, følger EU-retten og internationale menneskerettighedsstandarder og -principper, således FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere. De bør på en gennemsigtig måde rådføre sig med en bred vifte af civilsamfundsorganisationer, når de udarbejder og gennemfører lovgivning, der potentielt kan berøre dem.

EU-institutionerne kunne undersøge merværdien af at harmonisere de grundlæggende regler for civilsamfundsorganisationers funktion i EU's indre marked.

Foranstaltninger, der berørte friheden til at deltage i fredelige forsamlinger, såsom strenge forsamlingsforbud, overvågning af forsamlinger og forsamlingsarrangører og -deltagere, sanktioner og magtanvendelse ved protester mod politiovervågning, vedrørte hovedsagelig covid-19-foranstaltninger. Næsten halvdelen af respondenterne i FRA's covid-19-høring mente, at de covid-19-relaterede restriktioner var uforholdsmæssige. Desuden viser dokumentation indsamlet af FRA's forskningsnetværk, Franet, at nyindførte restriktive love om forsamlinger i nogle lande ikke har direkte sammenhæng med covid-19-pandemien og kun i ringe grad indebærer en høringsproces, eller slet ikke.

Vedrørende ytringsfrihed fandt civilsamfundsaktører i en række medlemsstater, at bestemmelser, der kriminaliserer tale, kan hæmme ytringsfriheden, også når de betragtes som nødvendige for terrorbekæmpelse. I nogle medlemsstater har indsatsen for at bekæmpe hadefulde tale, navnlig online, givet anledning til betænkeligheder ved en potentielt uforholdsmæssig indvirkning på ytringsfriheden.

Den dokumentation, FRA har indsamlet, viser også, at nogle regeringer har bestræbt sig på at fremme retten til foreningsfrihed. Dette har bl.a. bestået i at lette den bureaukratiske byrde, forbedre rammerne for databeskyttelse, og forenkle og modernisere registreringsystemerne.

I en række medlemsstater peger både Franet-rapporter og civilsamfundskilder imidlertid på vedholdende alvorlige udfordringer, såsom love eller administrative byrder vedrørende opløsning og deregistrering af civilsamfundsorganisationer eller ugunstige regler om deres status. Strengere regler om civilsamfundsorganisationers oprettelse og funktion, som foreslås i en række medlemsstater for at beskytte den nationale sikkerhed eller de demokratiske værdier, har givet anledning til kritik med hensyn til deres lovlighed og proportionalitet. Desuden synes civilsamfundsorganisationernes virksomhed fortsat at berøres af utilsigtede følgevirkninger af regler til at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Adgang til og brug af støttemidler

For civilsamfundsorganisationer er det fortsat et problem at finde og få adgang til ressourcer og økonomisk støtte, og dette er blevet værre under covid-19-pandemien i 2020. I FRA's 2020-høring om civilsamfundets råderum rapporterede i alt 60 % af respondenterne, at de havde problemer med at finde økonomiske midler trods tiltag i flere medlemsstater til at forbedre finansieringsrammerne. Hvis der er midler til rådighed, møder civilsamfundsorganisationerne hindringer i at få adgang til dem.

Udfordringerne rapporteret fra høringen om civilsamfundets råderum går fra konkurrence med andre civilsamfundsorganisationer om begrænsede midler (49 %) til begrænset administrativ kapacitet til at ansøge om økonomisk støtte (35 %), manglende gennemsigthed og rimelighed i bevillingen af støttemidler (30 %), og restriktive kriterier for støtteberettigelse (29 %). Civilsamfundsorganisationerne rapporterer desuden om en række pandemirelaterede problemer, såsom omdirigering af offentlig finansiering til andre prioriteter, et fald i private donationer, manglende evne til at afholde fundraisingarrangementer og et fald i naturlydelser såsom frivilligt arbejde.

Civilsamfundsaktører i en række medlemsstater rapporterer om diskriminerende eller restriktiv praksis omkring økonomisk støtte, navnlig for civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med ligestilling mellem kønnene og rettigheder for lesbiske, bøsse, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle (LGBTI), og for dem, der beskæftiger sig med migrantsamfund og religiøse mindretal; denne praksis kan berøre gennemførelsen af de vedtagne EU-strategier på disse områder.

Interesseorganisationer synes generelt at være mere berørt end civilsamfundsorganisationer, der leverer tjenesteydelser. Desuden er civilsamfundsorganisationer i mindst otte medlemsstater bekymrede over lovgivning, der indfører nye restriktioner for udenlandske donationer og strengere regler om rapportering for civilsamfundsorganisationer, der modtager udenlandsk økonomisk støtte; for ét lands vedkommende har dette ført til en afgørelse fra EU-Domstolen.

Der er også konstateret visse positive tendenser. En række EU-medlemsstater har forbedret deres generelle finansieringsrammer for civilsamfundsorganisationer, og andre har indført gunstigere rammer for beskatning af civilsamfundsorganisationer. Flere medlemsstater har indført målrettede støtteordninger for civilsamfundsorganisationer for at imødegå virkningerne af covid-19-pandemien. Civilsamfundsorganisationer har hilst det nye **EU-program for borgere, lighed, rettigheder og værdier** velkommen, hvis budget for 2021-2027 er forhøjet kraftigt i forhold til tidligere finansiering. **Norway Grants' Active Citizens Fund**, der administreres af uafhængige fondsoperatører, yder afgørende støtte til civilsamfundsorganisationer i 13 EU-medlemsstater.



FRA'S UDTALELSE 3

Europa-Kommissionen bør tage civilsamfundets støttebehov i betragtning, når den reviderer de nationale programmer om udbetaling af EU-støttemidler under delt forvaltning, herunder de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF) og genopretningsplanen NextGenerationEU. Den bør overvåge, hvordan finansiering udbetales til civilsamfundsorganisationer, og tilbyde medlemsstaterne vejledning og uddannelse i at inddrage civilsamfundsorganisationer mere effektivt.

Medlemsstaterne bør trække på civilsamfundets ekspertise, når de overvåger grundforudsætningerne for grundlæggende rettigheder i henhold til forordningen om fælles bestemmelser for delt forvaltning af EU-midler. Hertil hører de horisontale grundforudsætninger knyttet til EU's charter om grundlæggende rettigheder og konventionen om rettigheder for personer med handicap og — hvor det er relevant — de tematiske grundforudsætninger vedrørende ligestilling mellem kønnene, integration af romaer, mv.

Europa-Kommissionen bør fortsat overholde de nationale regler for civilsamfundsorganisationers adgang til og brug af udenlandske støttemidler i lyset af relevante EU-bestemmelser og Den Europæiske Unions Domstols nylige dom, herunder kapitalens frie bevægelighed inden for EU, og bør sikre medlemsstaterne et forum, hvor de sammen med civilsamfundsorganisationerne kan udveksle information og god praksis på dette område.

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør sikre, at det retlige og politiske miljø fremmer civilsamfundsorganisationernes mulighed for adgang til forskellige puljer af ressourcer, og at de ikke støder på urimelige hindringer for at få adgang til økonomisk støtte fra indenlandske eller udenlandske kilder, herunder gennem brug af teknologier. Den finansielle støtte, der tilbydes, bør dække hele spektret af civilsamfundsaktiviteter, herunder at agitere, være engageret i samfundet og udvikle civilsamfundet. Ud over at fremme finansieringen af projekter ville central infrastrukturfinansiering og flerårige finansieringscyklusser styrke civilsamfundet og sikre bæredygtigheden af civilsamfundets arbejde inden for menneskerettigheder.

»Evnen til at søge, sikre og anvende ressourcer er afgørende for enhver sammenslutnings evne til at eksistere og fungere«. Denne bemærkning er fremsat af Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder under Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa samt i Venedigkommissionens retningslinjer om retten til foreningsfrihed. Adgang til og brug af støttemidler giver foreninger mulighed for at operere og udføre deres hverv, og er derfor et iboende element i retten til foreningsfrihed.

Styrkelse af civilsamfundets medindflydelse

Kanalerne for civilsamfundsorganisationers adgang til og deltagelse i beslutningstagningen er i det store hele stadig fragmenterede og ofte ikke tilstrækkeligt understøttet gennem adgang til relevante oplysninger eller klare standarder eller retningslinjer, trods nogle medlemsstaters bestræbelser på at styrke høringen af civilsamfundet. Dette fremgår af FRA's forskning og rapporter fra civilsamfundet.

FRA's høringer om civilsamfundets råderum har konsekvent vist, at civilsamfundsorganisationer er bekymrede for deres adgang til og deltagelse i beslutningsprocesserne. FRA's høring om civilsamfundets råderum i 2020 viser, at bekymringerne navnlig går på utilstrækkelig information om deltagelse og høringsprocesser (46 %), manglende tillid mellem civilsamfundet og offentlige myndigheder (35 %), manglende feedback om, hvad der skete med det afgivne input, og forskellige hindringer, heraf nogle af diskriminerende art, for at få adgang til og deltage i beslutningsprocesserne (24 %).

De eksisterende problemer er blevet forværret af den udbredte anvendelse af hastelovgivning og nødprocedurer i de fleste medlemsstater under pandemien. Civilsamfundsorganisationerne hævder også, at mindretal og sårbare grupper ofte ikke er tilstrækkeligt repræsenteret i høringerne.

FRA's forskning har vist, at der er iværksat tiltag til at forbedre høringsprocesserne, såsom at åbne op for høringer ved tidligere lukkede processer, og at der er gjort fremskridt med hensyn til at skabe en infrastruktur, der er befordrende for civilsamfundsorganisationernes samarbejde med nationale myndigheder og deres deltagelse i beslutningstagningen og strategilægningen. En indsats fra EU kan tjene som katalysator i denne henseende, da mange EU-strategier kræver, at der vedtages nationale handlingsplaner. I denne forbindelse betragtes det som god praksis at inddrage civilsamfundsorganisationerne.

Civilsamfundets deltagelse i beslutningstagningen og strategilægningen er et udtryk for demokrati og bidrager til kvaliteten og effektiviteten af love og politikker. I artikel 11 i EU-traktaten hedder det, at EU-institutionerne »på passende måder giver borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt« og for at føre »en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet«. Konferencen om Europas fremtid og handlingsplanen for europæisk demokrati anviser potentielle veje til at styrke medindflydelsen i EU.

Sikring af et trygt område uden chikane og angreb

Den internationale menneskerettighedslovgivning garanterer folks ret til liv, frihed og sikkerhed, til at deltage i offentlige anliggender og til at være fri for unødigt indblanding i deres udøvelse af ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheden. Alle EU's medlemsstater har tilsluttet sig de mål for bæredygtig udvikling, der er relevante for menneskerettighedsforkæmpere.

Imidlertid viser dokumentation fra FRA og fra andre organisationer, at der fortsat er trusler og angreb mod civilsamfundsorganisationer, menneskerettighedsforkæmpere, journalister, bloggere og whistleblowere i EU. Disse består i hyppige online- og offline-trusler og -chikane (helt op til 40 % af respondenterne i FRA's høring om civilsamfundets råderum i 2020 rapporterer om onlineangreb, og 26 % om offlineangreb), foruden hærværk mod lokaler og ejendom (8 %), og fysiske angreb (4 % af respondenterne). Desuden er der en høj grad af underrapportering (mindre end én ud af tre indberetter sådanne angreb), og civilsamfundsorganisationerne udtrykker frustration over myndighedernes håndtering af hændelserne.

I flere medlemsstater klager civilsamfundsorganisationer over en fjendtlig stemning mod dem og mod menneskerettighedsforkæmpere; over en tredjedel af civilsamfundsorganisationerne rapporterer om smædekampagner fra mediekanaler eller statslige aktører. I andre medlemsstater har myndigheder, politikere og højtstående embedsmænd derimod fremhævet den afgørende rolle, som menneskerettighedsforkæmpere og andre civilsamfundsaktører spiller med hensyn til at fremme rettigheder og sikre ansvarlighed, navnlig under covid-19-pandemien.



FRA'S UDTALELSE 4

Med henblik på gennemførelsen af artikel 11 i EU-traktaten kunne EU overveje at etablere en EU-politikramme, der giver mulighed for en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog mellem EU-institutionerne og civilsamfundet på EU-plan og nationalt/lokalt plan. En sådan ramme bør omfatte passende midler til at give borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at udtrykke deres holdninger om alle Unionens arbejdsområder og diskutere dem offentligt.

Sådanne midler kan bestå i finansiering af passende processer, uddannelse af ansatte, og regelmæssig afholdelse af civilsamfundshøringer og -udvekslinger, herunder gennem Europa-Kommissionens og Europa-Parlamentets repræsentationer i medlemsstaterne. Rammen bør gøre det lettere for civilsamfundet at deltage i høringer i hele politikcyklussen om EU-lovgivning og -politik. I denne forbindelse bør der lægges vægt på adgang til information og deltagelse af civilsamfundsorganisationer, der repræsenterer sårbare og underrepræsenterede befolkningsgrupper.

Retningslinjer for udvikling af en sådan ramme findes i Europarådets retningslinjer for civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocessen. Medlemsstaterne bør opfordres til at integrere resultaterne af disse civilsamfundshøringer foruden fremtidige resultater af konferencen om Europas fremtid og handlingsplanen for europæisk demokrati, når de følger op på de seneste EU-handlingsplaner og -strategier og andre EU-politikammer for grundlæggende rettigheder, herunder for gennemførelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder og på området for bekæmpelse af racisme, LGBTIQ+-ligestilling, inklusion af romaer, børns rettigheder, handicap, ofres rettigheder, ligestilling mellem kønnene og integration af migranter.

FRA'S UDTALELSE 5

Europa-Kommissionen bør i sin rapportering omtale angreb på menneskerettighedsforkæmpere i henhold til rammeafgårelsen om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad, når den overvåger og vurderer EU's regler og værktøjer til at beskytte kriminalitetsofres rettigheder, og når den reviderer EU's bestemmelser om bekæmpelse af hadefuldt tale og hadforbrydelser.

Kommissionen bør sikre, at dens kommende initiativ om strategiske retssager mod offentligt engagement yder effektiv beskyttelse mod retlig chikane af civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere. En sådan beskyttelse kunne bestå i en ensartet procedurmæssig beskyttelse mod urimelige sagsanlæg, bestemmelser, der forhindrer injurieturisme og forumshopping, og forpligtelse til at bistå og støtte ofre for strategiske retssager mod offentligt engagement. Kommissionen og medlemsstaterne bør udnytte deres respektive midler til at oplyse retlige myndigheder og aktører om de negative følger af strategiske retssager mod offentligt engagement.

Med afsæt i den eksisterende eksterne EU-mekanisme for menneskerettighedsforkæmpere protectdefenders.eu kunne EU overveje at yde passende finansiel støtte til at oprette og vedligeholde en tilsvarende overvågningsmekanisme i EU. Det vil give civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere mulighed for at indberette angreb, registrere varslinger, kortlægge tendenser og yde rettidig målrettet støtte til ofre.

Medlemsstaterne bør sikre, at forbrydelser mod civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere registreres, efterforskes og retsforfølges korrekt, i givet fald i henhold til gældende bestemmelser om hadforbrydelser. Politikere og politiske beslutningstagere kan bidrage til en positivt narrativ omkring civilsamfundet og fremhæve dets vigtige rolle ved at undgå udtalelser, der kan give næring til fjendtlighed mod civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere og hæmme deres indsats for menneskerettighederne.

Medlemsstaterne bør afholde sig fra kriminalisering eller tilsvarende retlige foranstaltninger, der hæmmer civilsamfundsorganisationers virksomhed i forbindelse med humanitær bistand til asylansøgere og andre migranter og under eftersøgnings- og redningsaktioner til søs.

Særligt berørte organisationer og menneskerettighedsforkæmpere er dem, der arbejder med minoritetsgrupper, flygtninge og andre migranter, dem, der bekæmper racisme, og dem, der arbejder for kvinders rettigheder og seksuelle og reproduktive rettigheder, samt rettigheder for LGBTI-personer. Fraværet af et sikkert miljø, der sætter civilsamfundsorganisationer i stand til at udføre deres arbejde, kan berøre gennemførelsen af de relaterede EU-strategier. Samtidig indløber der fortsat vidnesbyrd om, at civilsamfundsaktiviteter kriminaliseres og udsættes for søgsmål, navnlig i forbindelse med eftersøgnings- og redningsaktioner til søs og humanitær bistand til nødstedte personer på rejse.

Der bemærkes også juridisk og administrativ chikane, navnlig gennem falske anklager og strategiske retssager mod offentligt engagement. Europa-Kommissionen bebudede med sin handlingsplan for europæisk demokrati, at den har iværksat en udtømmende undersøgelse af, hvordan strategiske retssager mod offentligt engagement berører kontrolorganer, herunder civilsamfundsorganisationer og civilsamfundsaktivister i hele EU, og vil på grundlag heraf foreslå et tiltag til at modvirke strategiske retssager mod offentligt engagement.



FRA's arbejde med civilsamfundets råderum

FRA har mandat til gennem en række forskellige værktøjer at yde bistand og ekspertise vedrørende grundlæggende rettigheder til EU's relevante institutioner, organer, kontorer og agenturer og til medlemsstaterne (når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde).

I denne forbindelse har FRA til opgave gennem sin platform for grundlæggende rettigheder at samarbejde med en række interessenter, herunder ikke-statslige organisationer og civilsamfundsinstitutioner, der er aktive inden for grundlæggende rettigheder ^(a). Gennem denne platform ^(b) giver civilsamfundsorganisationer nyttigt input og feedback om agenturets arbejde og om udviklingen inden for civilsamfundsorganisationers grundforudsætninger og råderum og de tilknyttede retlige og politiske EU-rammer for grundlæggende rettigheder.

FRA's rapport fra 2018 **Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU** pegede på grundlag af forskning i Franet ^(c) på en række af civilsamfundets udfordringer – f.eks. visse sider af regeringernes lovgivningsarbejde, tilgængeligheden af finansiering, mulighederne for at bidrage til lovgivning og politikudformning, og chikane og negative udtalelser, der undergraver arbejdet i civilsamfundet.

I 2020 anmodede agenturet igen sit forskningsnetværk, Franet, om at rapportere om den retlige og politiske udvikling hvad angår gunstige vilkår for et civilsamfund, der bygger på menneskerettighederne, i alle EU's medlemsstater og i tiltrædelseslandene Nordmakedonien og Serbien. Oplysningerne omhandlede 2020.

Siden 2018 har agenturet desuden hvert år hørt de civilsamfundsaktører, der deltager i platformen for grundlæggende rettigheder, om deres erfaringer. I alt 398 civilsamfundsorganisationer inden for menneskerettigheder i alle 27 EU-medlemsstater, herunder 50 paraplyorganisationer på EU-plan, svarede på onlinehøringen om civilsamfundets råderum i 2020 ^(d). Disse organisationer er aktive internationalt, på EU-plan samt nationalt eller lokalt og virker på forskellige områder, herunder med agitation, informations- og bevidsthedskampagner, levering af tjenesteydelser, samfundsengagement, støtte til ofre, forskning og dataindsamling samt retssager.

For at indsamle mere specifikke svar om virkningen af covid-19 gennemførte FRA endnu en online høring om perioden marts-november 2020 ^(e). I alt 177 civilsamfundsorganisationer fra hele EU svarede; 35 af dem var paraplyorganisationer, der var aktive på EU-plan.

Desuden var FRA vært for en række ekspertmøder og udvekslinger med relevante civilsamfundsorganisationer, der er aktive på menneskerettighedsområdet, navnlig det årlige onlinemøde på platformen for grundlæggende rettigheder »Human rights work in challenging times: Ways forward« i februar 2021. På dette møde, hvor over 300 civilsamfundsorganisationer fra hele EU samledes, blev der tilvejebragt yderligere information om de udfordringer og muligheder, som civilsamfundets aktører stilles over for i deres arbejde ^(f).

^(a) Se **Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, EUT 2007, L 53 (oprettelsesforordningen)**.

^(b) For yderligere oplysninger om FRA's platform for grundlæggende rettigheder henvises til agenturets **særlige websted**.

^(c) **Franet er agenturets tværfaglige forskningsnetværk. Det består af kontrahenter i hver EU-medlemsstat, i Det Forenede Kongerige og i lande med observatørstatus, som på anmodning leverer relevante data til FRA om spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder for at bidrage til agenturets sammenlignende analyser.**

^(d) Se **spørgeskemaet til FRA's høring i 2020 om civilsamfundsorganisationers erfaringer fra deres arbejde med menneskerettigheder i EU**.

^(e) Se **FRA (2021), »Covid-impact on civil society work – Results of consultation with FRA's Fundamental Rights Platform«, 24. februar 2021**.

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



FREMME OG BESKYTTELSE AF DINE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I HELE EU —

Den fuldstændige rapport findes på:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

YDERLIGERE OPLYSNINGER



FRA — DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig

Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

 twitter.com/EURightsAgency



Den Europæiske Unions
Publikationskontor