

Udfordringer for civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder i EU

Sammendrag



Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastlægger retten til forsamlings- og foreningsfrihed (artikel 12) og ytrings- og informationsfrihed (artikel 11). Disse er af særlig betydning i forhold til, hvordan de finder anvendelse på civilsamfundsorganisationerne i EU.

Civilsamfundsorganisationerne i Den Europæiske Union (EU) spiller en afgørende rolle med hensyn til at fremme de grundlæggende rettigheder og bidrager dermed til, at demokratierne fungerer. De giver folk mulighed for at ytre sig inden for spørgsmål, der betyder noget for dem, hjælper de berettigede, overvåger staters og regeringers aktiviteter, rådgiver beslutningstagere og holder myndigheder ansvarlige for deres handlinger. Der findes mange forskellige former for civilsamfundsdeltagelse i EU, hvilket skyldes forskellige historiske udviklinger. Civilsamfundsorganisationernes type og størrelse varierer også betydeligt, lige fra store ressourcestærke internationale enheder til små græsrodsorganisationer baseret på frivillige.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) samarbejder og regelmæssigt konsulterer en bred vifte af sådanne organisationer. De rapporterer i stigende omfang, at det er

blevet sværere for dem at hjælpe med at beskytte, fremme og overholde menneskerettigheder i Unionen – både pga. lovgivningsmæssige og praktiske begrænsninger.

Der er udfordringer i alle EU's medlemsstater, men deres præcise art og omfang varierer fra land til land. Udfordringerne kan f.eks. være ufordelagtige ændringer i lovgivningen eller utilstrækkelig gennemførelse af lovgivningen, hindringer for adgang til økonomiske ressourcer og sikring af organisationernes bæredygtighed, vanskeligheder med at få adgang til beslutningstagere og bidrage til lovgivning og beslutningstagning samt angreb på og chikane af menneskerettighedsforkæmpere, herunder en negativ fremstilling af dem, der sigter mod at stigmatisere civilsamfundsorganisationerne og svække deres legitimitet.

Den fuldstændige rapport fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder om denne problemstilling ser nærmere på de forskellige typer og mønstre af udfordringer, som civilsamfundsorganisationerne i EU står over for, og fremhæver lovende praksis, som kan modvirke disse bekymrende mønstre. Dette resumé indeholder rapportens vigtigste resultater og FRA's udtalelser om de problemstillinger, de rejser.

Vigtigste resultater og FRA's udtalelser

FRA's udtalelser er baseret på resultaterne af agenturets fuldstændige rapport, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*. Udtalelserne er langt fra udtømmende. De fokuserer på områder, hvor EU-medlemsstaterne let kan handle inden for rammerne af EU-lovgivningen, og hvor lovgivningsmæssige eller politiske tiltag er mest presserende. Yderligere tiltag på medlemsstatsplan og internationalt plan – herunder uden for EU's kompetenceområde – kan hjælpe civilsamfundsorganisationerne yderligere med at beskytte, fremme og opfylde menneskerettighederne i EU.

Et gunstigt lovgivningsmiljø

For at kunne udføre deres arbejde skal civilsamfundsaktører, der medvirker til at fremme grundlæggende rettigheder, være i stand til at udøve deres rettigheder fuldt ud uden unødvendige eller vilkårlige begrænsninger. Dette kræver, at staterne fuldt ud overholder deres positive forpligtelser til at fremme menneskerettighederne og skabe et gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer. Artikel 51, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder forpligter Unionen og medlemsstaterne til at respektere alle chartrets rettigheder og »overholde principperne og fremme anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive beføjelser,

idet de overholder begrænsningerne for de beføjelser, der er tildelt Unionen i traktaterne«. Retten til forsamlings- og foreningsfrihed (chartrets artikel 12) og ytrings- og informationsfrihed (chartrets artikel 11) er særlig vigtige i denne sammenhæng. De gælder for EU's medlemsstater, når de handler inden for rammerne af EU-retten.

Medlemsstaterne har forskellige legitime interesser i at vedtage lovgivning og administrative bestemmelser, som kan påvirke civilsamfundsorganisationerne, bl.a. inden for skattelovgivning, med hensyn til gennemsigtighed eller lovgivninger om valg og lobbyvirksomhed. Selv om disse foranstaltninger ikke sigter mod at påvirke civilsamfundsorganisationerne negativt, kan de få en uheldig indvirkning på dem og dermed have en dæmpende virkning.

Virkningerne af de enkelte lovgivningsmæssige eller administrative retsakter kan være vanskelige at vurdere hver for sig. På grund af den indbyrdes sammenhæng i et juridisk-politisk system er helheden ofte større end summen af de enkelte dele. Selv om individuelle lovgivningsforanstaltninger på et givet område ikke nødvendigvis krænker de grundlæggende rettigheder, kan en række foranstaltninger truffet på forskellige områder, når de ses samlet, øge regelbyrden for civilsamfundets aktører i en sådan grad, at det kan undergrave deres evne til

Bemærkninger om terminologi

Civilsamfundsorganisationer

I forbindelse med FRA's rapport defineres civilsamfundsorganisationer – jf. agenturets grundforordning (forordning (EF) nr. 168/2007) – som »ikkestatslige organisationer og [...] institutioner i civilsamfundet, der er aktive inden for grundlæggende rettigheder« og i overensstemmelse med Europarådets Ministerkomité's henstilling 14 (2007) som »frivillige selvstyrende organer eller organisationer, der er oprettet med henblik på at forfølge deres grundlægges eller medlemmers hovedsageligt almennyttige mål«.

Rapporten dækker civilsamfundsorganisationer, der – som præciseret i FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere – arbejder for at »fremme og [...] stræbe efter beskyttelse og virkeliggørelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder« på nationalt og/eller internationalt plan.

Yderligere oplysninger findes i Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007 om oprettelse af Den

Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (grundforordningen), EUT L 53 (2007), art. 10; Europarådet, Ministerkomitéen (2008), henstilling CM/Rec (2007) 14, afsnit I, stk. 1; Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (2000), »Kommissionen og ikkestatslige organisationer: styrkelse af partnerskabet«, Kommissionens diskussionsoplæg, KOM (2000) 11 endelig, punkt 1.2; og De Forenede Nationers Generalforsamling, Erklæring om menneskerettighedsforkæmpere, A/RES/53/144, 8. marts 1999, art. 1.

Civilsamfundets spillerum

Civilsamfundets spillerum er »den plads, civilsamfundsaktører optager i samfundet, de omgivelser og rammer, civilsamfundet opererer inden for, og forholdet mellem civilsamfundsaktørerne, staten, den private sektor og offentligheden.«

Yderligere oplysninger findes i den praktiske vejledning fra Kontoret for De Forenede Nationers Højkommissær for Menneskerettigheder (OHCHR), *A Practical Guide for Civil Society: Civil Society Space and the United Nations Human Rights System*.

at operere. Dette er relevant, når medlemsstaterne omsætter og implementerer EU-lovgivning – f.eks. inden for grænsekontrol, bekæmpelse af terrorisme eller hvidvask af penge.

Civilsamfundsorganisationerne har identificeret følgende udfordringer hvad angår de lovgivningsmæssige rammer:

- Anerkendelse eller registrering af civilsamfundsorganisationer kan være problematisk. Eksemplerne omfatter en medlemsstat, der ikke anerkender ikkeregistrerede civilsamfundsorganisationer, og en anden, der kræver dobbeltregistrering af civilsamfundsorganisationer. I en anden medlemsstat måtte registreringsdokumenterne ændres efter indførelsen af en ny lov – en tids- og ressourceintensiv proces.
- Lovgivning om gennemsigtighed, som kræver, at enheder, der deltager i politiske kampagner, skal registrere sig som tredjepartskampagnedeltagere (enten generelt eller i valgperioder) og lovgivning om lobbyvirksomhed kan tjene et legitimt formål. De risikerer dog også at begrænse civilsamfundsorganisationernes mulighed for at informere offentligheden om spørgsmål af almen interesse eller udføre fortalervirksomhed, hvis de udformes eller anvendes på en uforholdsmæssig måde.
- Medlemsstaterne pålægger undertiden indrejsebegrænsninger for statsborgere fra lande uden for EU, der ønsker at deltage i menneskerettighedsarbejde i en medlemsstat, uden at give en tilstrækkelig forklaring på grunden til det. En medlemsstat nedlagde også et – senere ophævet – forbud mod en statsborger fra en anden medlemsstat, der ønskede at deltage i menneskerettighedsarbejde.
- Nationale regler er nogle gange strengere end de begrænsninger i retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger, der på lovlig vis kan pålægges gennem internationale instrumenter. Foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme har i særlig grad haft en negativ virkning på retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger.
- Stater indfører også, ved lov eller i praksis, generelle forbud mod forsamlinger på bestemte tidspunkter eller steder – for eksempel ved at fratage retten til, at der afholdes forsamlinger på visse steder, hvilket begrænser (potentielle) forsamlingsdeltageres ytringsfrihed.
- Staterne behandler ikke altid enkeltpersoner, der forsøger at afholde forsamlinger, lige, og de favoriserer visse typer af forsamlinger – f.eks. tilbagevendende forsamlinger – frem for andre.

De sørger heller ikke altid for tilstrækkelig politiovervågning ved forsamlinger – for eksempel ved at stille utilstrækkelige politiresourcer til rådighed til at beskytte deltagerne.

- En række EU-medlemsstater har opretholdt en straffelovgivning, der forbyder ærekrænkelse eller fornærmelse af statsembedsmænd, staten selv og statsoverhoveder (fra udlandet). Selvom sådanne bestemmelser kan tjene den legitime interesse i at beskytte retten til omdømme, bør de ikke begrænse ytringsfriheden uforholdsmæssigt. Sådanne begrænsninger kan, hvis de potentielle sanktioner er for hårde eller lovene anvendes overdrevent strengt, have en afdæmpende virkning på ytringsfriheden. Dette gælder især for civilsamfundsaktører, der arbejder med menneskerettighedsspørgsmål, og som ofte er nødt til at kritisere staten eller statslige embedsmænd. De kan være mere forbeholdne over for at gøre det, hvis de ved, at det kan medføre strafferetlige sanktioner at ytre sig frit.

FRA's udtalelse 1

Medlemsstaterne og EU bør udvise større opmærksomhed i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af lovgivning på områder, der potentielt (direkte eller indirekte) påvirker civilsamfundets spillerum, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheden, med henblik på at sikre, at deres lovgivning ikke stiller uforholdsmæssige krav til civilsamfundsorganisationerne og ikke har en diskriminerende virkning på dem, så civilsamfundets spillerum bliver mindre. I den forbindelse bør de fuldt ud overholde gældende EU-ret og relevant international traktatret.

FRA's udtalelse 2

EU og medlemsstaterne bør sikre, at lobbylovgivningen og lovgivningen om gennemsigtighed og disses anvendelse overholder gældende EU-ret og international ret og ikke uforholdsmæssigt begrænser eller hindrer fortalevirksomhed for menneskerettigheder – herunder i valgperioder som for eksempel ved valg til Europa-Parlamentet.

Økonomi og finansiering

Adgang til ressourcer er en integreret del af retten til foreningsfrihed som defineret i artikel 22 i den internationale konvention om borgerlige og

politiske rettigheder og andre menneskerettighedsinstrumenter, herunder EU's charter om grundlæggende rettigheder (artikel 12).

Artikel 13 i FN-erklæringen om individers, grupper og samfundsgruppers ret og ansvar for at fremme og beskytte universelt anerkendte menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (FN-erklæringen om menneskerettighedsforkæmper) fastlægger retten til at anmode om, modtage og anvende ressourcer med henblik på at fremme og beskytte menneskerettighederne. Begrebet »ressourcer« er bredt defineret og omfatter økonomisk bistand, materielle ressourcer, adgang til internationale midler, solidaritet, muligheden for at rejse og kommunikere uden unødigt indblanding og retten til statsbeskyttelse.

Der synes at være bred enighed om, at lovmæssige rammer og politikker vedrørende ressourcer har en betydelig indvirkning på foreningsfriheden og på civilsamfundsorganisationernes mulighed for at arbejde effektivt. Ikke desto mindre står civilsamfundsorganisationerne over for en række juridiske og praktiske hindringer for at få adgang til finansiering på trods af lovende praksis på både EU-niveau og medlemsstatsniveau.

I størstedelen af medlemsstaterne findes der ingen omfattende data om størrelsen af den offentlige og private finansiering af civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder i EU. Dette skyldes delvist, at finansieringen kommer fra forskellige kilder, herunder forskellige ministerier, budgetposter, lokale og regionale myndigheder på forskellige niveauer, EU-midler og tilskud fra EØS og Norge samt private donationer. Selv ud fra de tilgængelige data er det ikke muligt at få klarhed over, hvor mange offentlige midler der specifikt er forbeholdt fremme og beskyttelse af grundlæggende rettigheder i en EU-medlemsstat. Der findes heller ingen omfattende data om private donationer.

Den økonomiske krise har påvirket de offentlige budgetter i almindelighed, men med den stigende økonomiske vækst i EU kunne medlemsstaterne og EU begge overveje at ændre deres holdning til at afsætte offentlige midler til civilsamfundsorganisationer med henblik på at styrke fremme og beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

Civilsamfundsorganisationer i EU, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har for nylig opfordret til at oprette en europæisk demokratifond. Navnlige har EØSU **opfordret Kommissionen** »til at fremsætte forslag om en europæisk fond for demokrati, menneskerettigheder og værdier i EU, der skal udstyres med et ambitiøst budget, være direkte tilgængeligt for civilsamfundsorganisationer rundt omkring i EU og forvaltes

uafhængigt på samme måde som Den Europæiske Demokratifond«, som findes for civilsamfund, der arbejder uden for EU.

I den forbindelse bifalder FRA Kommissionens forslag – fremsat i dens foreslåede revision af EU's finansforordning – om at medtage de timer, der ydes af frivillige, som dækningsberettigede udgifter, og at lette medtagelse af naturalydelser som medfinansiering.

FRA's undersøgelse viste en række udfordringer med hensyn til at få adgang til finansiering. Disse omfatter:

- den samlede størrelse af disponible midler i EU's medlemsstater, med faldende budgetter i nogle, men ikke alle medlemsstater;
- nedskæringer i finansieringen af visse civilsamfundsorganisationer eller visse aktiviteter, idet der sker et skift væk fra fortalervirksomhed, retstvister og bevidstgørelsesaktiviteter over imod levering af sundhedsydelser eller sociale ydelser;
- forhindringer i forbindelse med at opnå finansiering, herunder byrdefulde, komplekse og ikke altid gennemsigtige procedurer for adgang til finansieringen;
- besværlige indberetningsprocedurer, der kan være uforholdsmæssigt omfattende i forhold til det modtagne finansieringsbeløb;
- finansieringen kommer ofte i form af (kortfristet) projektf finansiering, mens mere langsigtet finansiering og infrastrukturfinansiering ofte ikke er tilgængelig;
- samfinansiering udgør ofte en udfordring, ligesom forsinkelser i udbetalingen af tilskud, hvilket blandt andet fører til likviditetsproblemer;
- nogle tilskud fra Europa-Kommissionen er forbundet med geografiske begrænsninger, som forhindrer civilsamfundsorganisationerne i at deltage i møder i FN i Genève. Dette forhindrer effektiv fortalervirksomhed inden for menneskerettigheder på FN-plan, f.eks. civilsamfundsorganisationernes bidrag til centrale procedurer vedrørende menneskerettighedstraktater, når EU og dens medlemsstater undersøges;
- ugunstige skatteordninger i nogle medlemsstater, både for civilsamfundsorganisationerne selv (med status som velgørende/almennyttige/af offentlig interesse) og for fysiske og juridiske personer, der donerer til civilsamfundsorganisationer;

- negative medie- og smædekampanjer mod civilsamfundsorganisationer, der modtager udenlandsk finansiering, herunder i nogle tilfælde krav om, at de på alle deres materialer anfører, at de er udenlandsk finansierede organisationer;
- organisationer, der repræsenterer mennesker med handicap på EU-plan og i medlemsstaterne, har begrænsede økonomiske ressourcer og er ikke altid i stand til uafhængigt at overvåge statslige handlinger i forbindelse med de rettigheder, som mennesker med handicap har.

FRA's udtalelse 3

EU-institutionerne og medlemsstaterne opfordres til at sikre, at der stilles finansiering til rådighed for civilsamfundsorganisationer, der arbejder for beskyttelse og fremme af EU's grundlæggende værdier vedrørende grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstatsprincippet, herunder for små græsrodsorganisationer. Denne finansiering bør i givet fald dække en række civilsamfundsorganisationsaktiviteter som f.eks. serviceydelser, overvågningsaktiviteter, fortalervirksomhed, tvister, kampanjer, menneskerettigheder og folkeoplysning og bevidstgørelse.

Som en del af kapitalens frie bevægelighed bør civilsamfundsorganisationer frit kunne anmode om, modtage og anvende finansiering, som ikke kun er fra offentlige organer i deres egen stat, men også fra institutionelle eller individuelle donorer og offentlige myndigheder og fonde i andre stater eller internationale organisationer, organer eller agenturer.

FRA's udtalelse 4

Medlemsstaterne og EU-institutionerne bør sørge for, at organisationer, der repræsenterer mennesker med handicap, modtager finansiering, herunder til personlig assistance, rimelige tilpasninger og støtte, så de kan udfylde deres rolle i henhold til konventionen om rettigheder for personer med handicap (CRPD).

FRA's udtalelse 5

Europa-Kommissionen bør yderligere forbedre tilgængeligheden af information om eksisterende finansieringsordninger ved at sikre kvikskranke med enkle oversigter over midler, der stilles til rådighed for civilsamfundsorganisationer,

som arbejder inden for grundlæggende rettigheder, ved at fremme sin kvikskrankeportal om finansieringsmuligheder og ved at udvide sin database over finansierede projekter på forskellige områder med henblik på at fremhæve særligt vellykkede og virksomhedsfulde projekter.

Europa-Kommissionen bør overveje at vedtage retningslinjer for medlemsstater, der præciserer anvendeligheden af de fire »grundlæggende frihedsrettigheder«, som led i EU's fælles markedsordning, på civilsamfundsorganisationer, herunder fonde og filantropiske organisationer.

FRA's udtalelse 6

Europa-Kommissionen og medlemsstaterne bør overveje at begunstige flerårig finansiering og kernefinansiering frem for kortfristet projektbaseret finansiering, hvilket ville kunne skabe et mere solidt grundlag for civilsamfundsorganisationernes arbejde og for langsigtet planlægning. Af hensyn til mere effektive ansøgningsprocedurer kunne man anvende to-trinsprocedurer hyppigere, hvor de indledende ansøgninger er korte, og hvor det kun kræves, at forhåndsudvalgte projekter fra første runde skal indgive en fuldstændig ansøgning.

Revisions- og rapporteringskravene for civilsamfundsorganisationer og andre sammenslutninger bør stå i rimeligt forhold til den offentlige finansiering, der stilles til rådighed, og til modtagerorganisationens størrelse og struktur. I forbindelse med medfinansiering bør kravene være forholdsmæssige og tage større hensyn til omfanget af projekterne og typen af organisationer, der ansøger.

Ret til deltagelse

I artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Union hedder det, at EU-institutionerne »på passende måder skal give borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt« og at føre »en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet«. Retten til deltagelse i offentlige anliggender anerkendes også i artikel 25 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og blev for nylig bekræftet i Europarådets retningslinjer for civilsamfundets deltagelse i politisk beslutningstagning som vedtaget i september 2017 af Europarådets ministerkomité. Et af elementerne

heri er civilsamfundets deltagelse, som retningslinjerne definerer som »inddragelse af enkeltpersoner, NGO'er og civilsamfundet i bred forstand i offentlige myndigheders beslutningsprocesser«.

Konventionen om rettigheder for personer med handicap (CRPD) forpligter staterne til at samarbejde tæt og rådføre sig med personer med handicap og deres repræsentative organisationer i alle beslutninger, der er relevante for dem. EU og 27 af de 28 EU-medlemsstater har ratificeret denne konvention. I praksis mangler der ofte foranstaltninger til at sikre fuld tilgængelighed til websteder og til at tilbyde information i tilstrækkeligt tilgængelige formater. Den heraf følgende mangel på information kan hindre fuld inddragelse af personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem.

UNECE's Århuskonvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der sammenkæder miljørettigheder med menneskerettigheder, tillægger offentligheden rettigheder og pålægger parter og offentlige myndigheder forpligtelser vedrørende adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til domstolsprøvelse. EU har været part i konventionen siden 2005.

At søge input til lovgivnings- og politikforslag fra interessenter, herunder fra civilsamfundet, er et af redskaberne til demokratisk, evidensbaseret politisk beslutningstagning. Det tilføjer en proces eller et lovgivningsmæssigt/politisk forslag demokratisk legitimitet, civilsamfundsorganisationers ekspertise og et »realitetstjek« og bidrager til at øge ejerskabet i valgkredsene. Selv om nationale hørings- og deltagelsesprocedurer hører under de nationale myndigheder, kan en indskrænkning af civilsamfundets afgørende rolle i beslutningsprocesserne øge risikoen for, at medlemsstaternes foranstaltninger til omsætning eller implementering af EU-lovgivningen krænker EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Der ser ud til at være bred enighed om behovet for at inddrage civilsamfundsorganisationer i politisk beslutningstagning, lige fra det lokale plan til EU-plan. I den praktiske gennemførelse af dette koncept gøres der imidlertid ofte ikke fuldt ud brug af de forskellige mulige niveauer af civilsamfundsorganisationers inddragelse og af de forskellige metoder, der er tilgængelige med henblik på at inddrage dem. Derudover er der ofte mangel på klare kriterier, der skal opfyldes for at blive anerkendt som en legitim aktør.

En vis form for adgang til beslutningsprocessen findes i alle EU-medlemsstater og på EU-institutionsplan. Selv om der er en række lovende praksisser

– især på lokalt plan – er adgangen til (og den reelle påvirkning af) beslutningsprocessen generelt svingende og ikke særlig gennemsigtig.

Medlemsstaterne har indført en form for høringsprocedurer, men disse er ikke altid så meningsfulde og effektive, som de kunne være. Navnlig viser interviews med civilsamfundsorganisationer, offentligt ansatte og eksperter, at selv om den politiske vilje til i det mindste høring eksisterer, synes de offentlige myndigheder at mangle viden om og færdigheder inden for de forskellige metoder, der er tilgængelige til at inddrage interessenter mere hensigtsmæssigt og effektivt i lovgivnings- og politisk beslutningstagning. Både civilsamfundsorganisationer og offentligt ansatte rapporterer, at der ofte mangler tillid mellem offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer.

Civilsamfundsorganisationer og eksperter har specificeret en række forhindringer, der hæmmer fuld og effektiv deltagelse og adgang til beslutningsprocessen. Disse omfatter:

- begrænset adgang til oplysninger om politiske eller lovgivningsmæssige initiativer
- manglende minimumsstandarder eller klare regler for gennemførelse af retten til deltagelse eller manglende viden om disse og dermed en inkonsekvent gennemførelse
- mangel på politisk vilje eller forståelse for, at høringen ikke er en »afkrydsningsøvelse«, men at den, hvis den gennemføres ordentligt, bidrager til bedre politisk beslutningstagning
- manglende viden hos offentlige instanser om – og færdigheder inden for – de forskellige metoder til at inddrage interessenter i lovgivning og politisk beslutningstagning på en meningsfuld og effektiv måde
- særlige udfordringer vedrørende – og hindringer for – mennesker med handicap, herunder mangel på nødvendige foranstaltninger til at sikre fuld anvendelse af standarder for webadgang og behovet for at tilbyde eventuelle officielle oplysninger i forskellige tilgængelige formater
- stramme tidsfrister for deltagelses-/høringsprocesser (herunder for forvaltningerne selv) samt stramme budgetter og bevillinger for personaleressourcer hos offentlige instanser
- manglende klarhed om, hvem der høres, før beslutningerne træffes, og civilsamfundsorganisationer rapporterer også, at der ofte ikke foretages en systematisk høring af alle nøgleaktører



- nedskæringer i relevante budgetmidler kan indirekte påvirke civilsamfundsorganisationernes evne til at deltage i beslutningstagningen på en meningsfuld måde
- manglende tillid mellem offentlige instanser og civilsamfundsorganisationer.

FRA's udtalelse 7

EU-institutionerne og -medlemsstaterne bør overholde deres forpligtelser i henhold til CRPD's artikel 4, stk. 3, til at samarbejde tæt og rådføre sig med personer med handicap i forbindelse med alle afgørelser, der er relevante for dem. Der bør ansøres til, at personer med handicap deltager i det offentlige og politiske liv i overensstemmelse med CRPD's artikel 29, litra b). Mere generelt bør EU-institutionerne og -medlemsstaterne opretholde en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med civilsamfundsorganisationer, der er aktive inden for menneskerettigheder, for at sikre, at EU-lovgivningen og EU-politikkerne, de nationale lovgivninger og politikker til gennemførelse af sidstnævnte er i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Der, hvor der allerede findes relevante bestemmelser til støtte for civilsamfundsorganisationernes aktive deltagelse på menneskerettighedsområdet, bør myndighederne sikre, at disse gennemføres i praksis. Dette indebærer at stille tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til rådighed til passende deltagelsesprocesser og at uddanne de offentligt ansatte og give dem tilstrækkelig tid til at arbejde sammen med de pågældende organisationer. Værktøjer og metoder, der anvendes af offentlige myndigheder til gennemførelse af deltagelse, kan diversificeres og forbedres. Der bør gøres fuldt ud brug af Europarådets nyligt vedtagne retningslinjer for meningsfuld civilsamfundsdeltagelse i den politiske beslutningstagning.

Sikring af et sikkert spillerum for civilsamfundet

Civilsamfundsorganisationer og aktivister i EU konfronteres med fysiske og verbale angreb, chikane og intimidering fra ikkestatslige aktørers side. Disse hændelser finder sted både online og offline. Nogle statsligt ansatte medvirker endog i verbale angreb og negativ omtale, der stigmatiserer civilsamfundsorganisationerne eller miskrediterer deres arbejde, hvilket både skader civilsamfundsorganisationernes støttegrundlag i samfundet og aktivisters moral og motivation. Det er af afgørende betydning, at offentligt ansatte afholder sig fra angreb, herunder verbale angreb, og ubegrundede forsøg på at miskreditere organisationer, der fremmer menneskerettigheder og ikkeforskelsbehandling. Hverken offentlige myndigheder eller civilsamfundsorganisationer foretager en egentlig registrering – hverken på EU-plan eller nationalt plan – af data om angreb på og trusler mod civilsamfundsorganisationer.

FRA's udtalelse 8

Medlemsstaterne bør afstå fra at stigmatisere civilsamfundsorganisationer på menneskerettighedsområdet og deres medlemmer. Desuden bør de aktivt fordømme forbrydelser – herunder hadforbrydelser – begået mod civilsamfundsorganisationer og deres medlemmer og fuldt ud opfylde deres positive forpligtelser i henhold til international ret og gældende EU-ret til at beskytte civilsamfundsorganisationerne og deres medlemmer. Data om hadforbrydelser mod civilsamfundsorganisationer på menneskerettighedsområdet bør indsamles og offentliggøres.

Plads til udveksling og dialog

Forskellige aktører fra civilsamfundet og fra anden side har over for FRA rejst spørgsmålet om, at der mangler pålidelige og sammenlignelige data om angreb på civilsamfundsorganisationer i EU. De har bemærket, at der mangler information om tilgængelige finansieringsordninger og udgifter for menneskerettighedsorienterede civilsamfundsorganisationer, lovgivningsmiljøet og kanaler for civilsamfundsorganisationernes deltagelse i beslutningstagningen. Behovet for at udveksle oplysninger om lovende praksis i EU blev nævnt af mange. Mere konkret blev der udtrykt ønske om gennemførelse af følgende aktiviteter på EU-plan:

- a) indsamling af data om angreb på civilsamfundsorganisationer på menneskerettighedsområdet
- b) overvågning af udviklingstendenser af relevans for civilsamfundet i EU, herunder dem, der påvirker tilgængeligheden af økonomiske ressourcer

- c) rådgivning om administration af EU-midler, der afsættes til civilsamfundet
- d) støtte til ressourceopbygning for civilsamfundsorganisationer og
- e) muliggørelse af en »åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet« og styrkelse af Europa-Kommissionens evne til at gennemføre »brede høringer af de berørte parter«, som krævet i TEU's artikel 11.

FRA's udtalelse 9

EU bør overveje at støtte etableringen af et passende spillerum for udveksling og dialog med henblik på at fremme støtten til civilsamfundsaktører, der er aktive inden for beskyttelse og fremme af grundlæggende rettigheder i EU. Dette ville også muliggøre en øget regelmæssig dialog mellem civilsamfundsorganisationerne og EU-institutionerne.





Civilsamfundsorganisationerne i EU spiller en afgørende rolle med hensyn til at fremme de grundlæggende rettigheder, men det er blevet sværere for dem at gøre det – på grund af både lovgivningsmæssige og praktiske begrænsninger. Der er udfordringer i alle EU-medlemsstaterne, men den nøjagtige art og omfanget af dem varierer. Data og forskning om denne problemstilling – herunder sammenlignende forskning – savnes generelt.

FRA's rapport ser derfor på de forskellige typer og mønstre af udfordringer, som civilsamfundsorganisationer, der arbejder for menneskerettigheder i EU, står over for. Den fremhæver også lovende praksis, som kan modvirke disse bekymrende mønstre.

Yderligere oplysninger:

FRA's fuldstændige rapport – *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* – se <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Andre relevante FRA-publikationer omfatter:

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

FRA arbejder tæt sammen med civilsamfundsorganisationer, der er aktive inden for menneskerettigheder, især gennem platformen for grundlæggende rettigheder. Flere oplysninger om dette samarbejdsnetværk findes på: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

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



© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2019
Omslagsfoto: © stock.adobe.com
[fra venstre mod højre: Bits and Splits, Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-314-5, doi:10.2811/69095
PDF: ISBN 978-92-9474-315-2, doi:10.2811/160351