

Uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU

Samenvatting



In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12) en op vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11) vastgelegd. Deze rechten zijn van bijzonder belang wat betreft de wijze waarop ze betrekking hebben op maatschappelijke organisaties in de EU.

Maatschappelijke organisaties in de Europese Unie (EU) spelen een cruciale rol bij de bevordering van grondrechten en dragen zo bij tot het functioneren van democratieën. Zij geven mensen een stem in zaken die voor hen van belang zijn, staan houders van rechten bij, houden toezicht op de activiteiten van regeringen en parlementen, geven advies aan beleidsmakers en roepen autoriteiten ter verantwoording voor hun daden. Als gevolg van verschillende historische ontwikkelingen bestaan er verschillende vormen van betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in de EU. Ook zijn er aanzienlijke verschillen qua type en grootte van maatschappelijke organisaties, variërend van grote, internationale entiteiten die over veel middelen beschikken tot kleine, op vrijwilligers gebaseerde basisorganisaties.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) werkt samen en overlegt regelmatig met een breed scala van dergelijke organisaties.

Zij melden steeds vaker dat het voor hen moeilijker is geworden om de bescherming, bevordering en verwezenlijking van mensenrechten binnen de Unie te ondersteunen – als gevolg van zowel wettelijke als praktische beperkingen.

In alle lidstaten van de EU zijn er uitdagingen, maar de precieze aard en omvang ervan verschillen van land tot land. Het gaat onder meer om: nadelige wetswijzigingen of een ontoereikende uitvoering van wetten; belemmeringen bij de toegang tot financiële middelen en het waarborgen van de duurzaamheid ervan; moeilijkheden om toegang te krijgen tot besluitvormers en bij te dragen tot het wetgevings- en beleidsvormingsproces, en aanvallen op en intimidatie van mensenrechtenverdedigers, met inbegrip van negatieve uitlatingen gericht op het delegitimeren en stigmatiseren van maatschappelijke organisaties.

In het volledige verslag van het FRA over dit onderwerp wordt ingegaan op de verschillende soorten en patronen van uitdagingen waarmee maatschappelijke organisaties in de EU worden geconfronteerd, en worden veelbelovende praktijken belicht die deze zorgwekkende patronen kunnen tegengaan. In deze samenvatting wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van het verslag en de adviezen van het FRA met betrekking tot de kwesties die daarin aan de orde worden gesteld.

Belangrijkste bevindingen en FRA-adviezen

De adviezen van het FRA zijn gebaseerd op de bevindingen in zijn volledige verslag over *Uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU*. De adviezen zijn verre van volledig. Zij zijn gericht op gebieden waar de EU-lidstaten gemakkelijk binnen de werkingssfeer van het EU-recht kunnen optreden en waar juridische of beleidsmaatregelen het dringendst nodig zijn. Aanvullende maatregelen op het niveau van de lidstaten en op internationaal niveau – ook buiten de bevoegdheid van de EU – kunnen maatschappelijke organisaties helpen om de mensenrechten in de EU te beschermen, te bevorderen en te verwezenlijken.

Gunstig regelgevingsklimaat

Om hun werk te kunnen doen, moeten maatschappelijke actoren die betrokken zijn bij de bevordering van grondrechten, hun rechten volledig en

zonder onnodige of willekeurige beperkingen kunnen uitoefenen. Dat vereist dat staten volledig uitvoering geven aan hun positieve verplichtingen om de mensenrechten te bevorderen en dat ze een gunstig klimaat voor maatschappelijke organisaties tot stand brengen. Artikel 51, lid 1, van het EU-Handvest van de grondrechten verplicht de Unie en de lidstaten ertoe alle in het Handvest opgenomen rechten te eerbiedigen en “de beginselen na [te leven] en [...] de toepassing ervan [te bevorderen] overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld”. Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12 van het Handvest) en de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11 van het Handvest) zijn in dit verband van bijzonder belang. Zij zijn van toepassing op de lidstaten van de EU wanneer zij binnen de werkingssfeer van het EU-recht handelen.

Opmerkingen inzake terminologie

Maatschappelijke organisaties

In het verslag van het FRA wordt onder maatschappelijke organisaties verstaan: “niet-gouvernementele organisaties en [...] organisaties van het maatschappelijke middenveld die [...] actief zijn op het gebied van de grondrechten” (betekenis in overeenstemming met de oprichtingsverordening van het FRA (Verordening (EG) nr. 168/2007)) en “voluntary self-governing bodies or organisations established to pursue the essentially non-profit-making objectives of their founders or members” (zelfbesturende vrijwilligersorganen of -organisaties die zijn opgericht om de hoofdzakelijk non-profitdoelstellingen van hun oprichters of leden na te streven) (betekenis in overeenstemming met Aanbeveling 14 (2007) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa).

Het verslag heeft betrekking op maatschappelijke organisaties die, zoals gespecificeerd in de VN-Verklaring over mensenrechtenverdedigers, “promote and [...] strive for the protection and realization of human rights and fundamental freedoms” (zich inzetten voor de bevordering, bescherming en verwezenlijking van mensenrechten en fundamentele vrijheden) op nationaal en/of internationaal niveau.

Zie voor meer informatie Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (de oprichtingsverordening), PB L 53, artikel 10; Raad van Europa, Comité van Ministers (2008), Aanbeveling CM/Rec(2007) 14, punt I (1); Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000), “De Commissie en niet-gouvernementele organisaties: bouwen aan een sterker partnerschap”, discussienota van de Commissie, COM(2000) 11 def., punt 1.2, en Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN), Verklaring over mensenrechtenverdedigers, A/RES/53/144, 8 maart 1999, art. 1.

Maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld is “de plaats die maatschappelijke actoren innemen in de samenleving; de omgeving en het kader waarin het maatschappelijk middenveld actief is, en de betrekkingen tussen maatschappelijke actoren, de staat, de particuliere sector en het grote publiek”.

Zie voor meer informatie het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten (OHCHR), *A Practical Guide for Civil Society: Civil Society Space and the United Nations Human Rights System*.

De lidstaten hebben uiteenlopende legitieme belangen bij de vaststelling van wetgeving en administratieve regels die gevolgen kunnen hebben voor maatschappelijke organisaties, onder meer op het gebied van het belastingrecht, of met betrekking tot transparantie-, kies- en lobbywetten. Hoewel dergelijke maatregelen niet bedoeld zijn om maatschappelijke organisaties negatief te beïnvloeden, kunnen ze er wel ongewenste gevolgen voor hebben en dus een remmend effect op hebben.

De gevolgen van individuele administratieve of wetgevingshandelingen zijn soms moeilijk afzonderlijk te beoordelen. Gezien de onderlinge afhankelijkheden in een juridisch-politiek systeem is het geheel vaak groter dan de som van de delen ervan: het is mogelijk dat individuele wetgevingsmaatregelen op een bepaald gebied niet noodzakelijkerwijs een inbreuk op grondrechten vormen, maar dat een reeks maatregelen die op verschillende gebieden worden genomen, de regelgevingslast voor maatschappelijke actoren zo sterk doet toenemen dat hun vermogen om te functioneren erdoor wordt ondermijnd. Dat is relevant wanneer lidstaten EU-wetgeving omzetten en uitvoeren – bijvoorbeeld op het gebied van grenscontroles, terrorismebestrijding of het witwassen van geld.

Maatschappelijke organisaties hebben de volgende uitdagingen met betrekking tot het regelgevingsklimaat vastgesteld:

- De erkenning of registratie van maatschappelijke organisaties kan problematisch zijn. Voorbeelden hiervan zijn dat een lidstaat niet-geregistreerde maatschappelijke organisaties niet erkent en een andere lidstaat een dubbele registratie van maatschappelijke organisaties vereist. In een andere lidstaat moesten de registratiedocumenten worden gewijzigd na de invoering van een nieuwe wet – een proces dat veel tijd en middelen vergt.
- Transparantiewetten die vereisen dat entiteiten die betrokken zijn bij politieke campagnes zich registreren als externe campagnevoerders (in het algemeen of tijdens verkiezingsperiodes), alsook lobbywetten, kunnen een legitiem doel dienen. Als ze echter op onevenredige wijze worden opgesteld of toegepast, dreigen ze het vermogen van maatschappelijke organisaties om het publiek te informeren over zaken van algemeen belang of om aan pleitbezorging te doen, te beperken.
- De lidstaten leggen soms toegangsbeperkingen op aan onderdanen van een derde land die in een lidstaat mensenrechtenwerk willen verrichten,

zonder voldoende uit te leggen waarom dat wordt gedaan. Een lidstaat heeft een onderdaan van een andere lidstaat een verbod opgelegd – dat later werd opgeheven – om mensenrechtenwerk te verrichten.

- Nationale regels gaan soms verder dan de beperkingen van de vrijheid van vreedzame vergadering die door internationale instrumenten legitiem kunnen worden opgelegd. De maatregelen die in de strijd tegen het terrorisme zijn genomen, hebben bijzonder negatieve gevolgen gehad voor de vrijheid van vreedzame vergadering.
- Ook leggen staten soms, bij wet of in de praktijk, een algemeen verbod op om op bepaalde tijdstippen of plaatsen bijeenkomsten te houden – bijvoorbeeld door bepaalde plaatsen uit te sluiten van het recht van vergadering, waardoor de vrije meningsuiting van (potentiële) deelnemers aan bijeenkomsten wordt beperkt.
- Staten behandelen personen die bijeenkomsten wensen te houden niet altijd op voet van gelijkheid en geven de voorkeur aan bepaalde soorten bijeenkomsten – bijvoorbeeld periodieke bijeenkomsten – boven andere. Ook zorgen staten niet altijd voor adequaat politietoezicht op bijeenkomsten – bijvoorbeeld door onvoldoende politiemiddelen ter beschikking te stellen om deelnemers te beschermen.
- Enkele lidstaten van de EU hebben nog steeds strafwetten op grond waarvan smaad aan of belediging van overheidsfunctionarissen, de staat zelf en (buitenlandse) staatshoofden verboden is. Dergelijke bepalingen kunnen het legitieme belang van het recht op bescherming van de goede naam dienen, maar mogen de vrijheid van meningsuiting niet onevenredig beperken. Dergelijke beperkingen kunnen, indien mogelijke sancties buitensporig zijn of wetten te strikt worden toegepast, een remmend effect hebben op de vrijheid van meningsuiting. Dat geldt in het bijzonder voor maatschappelijke actoren die zich bezighouden met mensenrechtenkwesities. Zij zullen vaak kritiek moeten leveren op de staat of op overheidsfunctionarissen en zullen zich minder gesterkt voelen om dat te doen als ze weten dat ze voor het uiten van hun mening strafrechtelijke sancties riskeren.

FRA-advies 1

De lidstaten en de EU moeten meer aandacht besteden aan het opstellen en uitvoeren van wetgeving op gebieden die (direct of indirect) van invloed kunnen zijn op het maatschappelijk middenveld, zoals de vrijheid van meningsuiting, vergadering en vereniging, om ervoor te zorgen dat hun wetgeving geen onevenredige eisen stelt aan maatschappelijke organisaties en geen discriminerende gevolgen heeft voor hen waardoor het maatschappelijk middenveld minder ruimte krijgt. Daarbij moeten zij het toepasselijke EU-recht en het toepasselijke internationale verdragsrecht volledig in acht nemen.

FRA-advies 2

De EU en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat lobbyregelgeving en transparantiewetten alsook de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met het toepasselijke EU- en internationale recht en dat ze de verdediging van de mensenrechten niet onevenredig beperken of belemmeren – ook tijdens verkiezingsperiodes, zoals bij verkiezingen voor het Europees Parlement.

Financiële middelen en financiering

De toegang tot middelen is een integrerend deel van het recht op vrijheid van vereniging, zoals gedefinieerd in artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en andere mensenrechteninstrumenten, waaronder het EU-Handvest van de grondrechten (artikel 12).

In artikel 13 van de VN-Verklaring betreffende het recht en de verantwoordelijkheid van personen, groeperingen en maatschappelijke instanties voor de bevordering en bescherming van universeel erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden (VN-Verklaring over mensenrechtenverdedigers) is het recht vastgelegd "to solicit, receive and utilise resources" (om middelen te werven, te ontvangen en te gebruiken) ter bevordering en bescherming van de mensenrechten. Het begrip "middelen" is ruim gedefinieerd en omvat financiële bijstand, materiële middelen, toegang tot internationale fondsen, solidariteit, de mogelijkheid om te reizen en te communiceren zonder onnodige inmening en het recht op bescherming door de staat.

Er lijkt brede consensus te bestaan over het feit dat wettelijke kaders en beleid met betrekking tot middelen een aanzienlijke invloed hebben op de vrijheid van vereniging en op het vermogen van maatschappelijke organisaties om doeltreffend te werken. Desalniettemin worden maatschappelijke organisaties geconfronteerd met een aantal juridische en praktische belemmeringen voor de toegang tot financiering, ondanks veelbelovende praktijken op het niveau van de EU en de lidstaten.

In de meeste lidstaten zijn geen uitgebreide gegevens beschikbaar over de omvang van publieke en particuliere financiering voor maatschappelijke organisaties die binnen de EU actief zijn op het gebied van de mensenrechten. Dat komt deels doordat de financiering afkomstig is uit verschillende bronnen, waaronder verschillende ministeries van de centrale overheid, begrotingslijnen, niveaus van lokaal en regionaal bestuur, EU-fondsen en EER- en Noorse subsidies, alsook particuliere donaties. Zelfs op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk om vast te stellen welke bedragen aan overheidsmiddelen specifiek voor de bevordering en bescherming van de grondrechten in een bepaalde EU-lidstaat zijn gereserveerd. Uitgebreide gegevens over particuliere donaties zijn evenmin beschikbaar.

De economische crisis heeft de overheidsbegrotingen in het algemeen getroffen, maar nu de economische groei in de EU aantrekt, zouden de lidstaten en de EU hun respectieve benaderingen voor de toewijzing van overheidsmiddelen aan maatschappelijke organisaties kunnen herzien om de bevordering en bescherming van grondrechten te versterken.

Maatschappelijke organisaties in de EU, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) hebben onlangs gepleit voor een Europees Fonds voor democratie. Het EESC heeft met name de Commissie verzocht "een voorstel te doen voor een Europees Fonds voor democratie, mensenrechten en waarden in de EU [...]. Dit fonds zou moeten beschikken over een ambitieuze begroting, rechtstreeks openstaan voor middenveldorganisaties in de hele EU en onafhankelijk worden beheerd, naar analogie met het Europees Fonds voor democratie" dat bestaat voor maatschappelijke organisaties die buiten de EU actief zijn.

In dit verband is het FRA tevreden met het voorstel van de Europese Commissie – dat zij in haar voorstel tot herziening van het Financieel Reglement van de EU heeft gedaan – "om de door vrijwilligers bestede tijd als subsidiabele kost te beschouwen [...] en om bijdragen in natura gemakkelijker als cofinanciering te laten meetellen".

Het onderzoek van het FRA heeft een aantal uitdagingen omtrent de toegang tot financiering aan het licht gebracht. Deze omvatten:

- het totale bedrag aan beschikbare financiering, met krimpemde begrotingen in sommige, maar niet alle, lidstaten van de EU;
- bezuinigingen op de financiering van bepaalde maatschappelijke organisaties of bepaalde activiteiten, met een verschuiving van pleitbezorging, rechtszaken en bewustmakingsactiviteiten naar de verlening van sociale of gezondheidszorgdiensten;
- belemmeringen voor het verkrijgen van financiering, waaronder omslachtige, complexe en niet altijd transparante procedures voor de toegang tot financiering;
- omslachtige rapportageprocedures die niet altijd in verhouding staan tot het ontvangen financieringsbedrag;
- financiering komt vaak in de vorm van (kortlopende) projectfinanciering; financiering op langere termijn, evenals infrastructuurfinanciering, is vaak niet beschikbaar;
- medefinanciering vormt vaak een uitdaging, evenals vertragingen bij de betaling van subsidies, wat onder meer tot cashflowproblemen leidt;
- sommige subsidies van de Europese Commissie houden geografische beperkingen in die maatschappelijke organisaties beletten om deel te nemen aan bijeenkomsten van de Verenigde Naties in Genève, wat een belemmering vormt voor de effectieve verdediging van de mensenrechten op VN-niveau, zoals de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan belangrijke processen met betrekking tot mensenrechtenverdragen wanneer de EU en de EU-lidstaten worden geëvalueerd;
- ongunstige belastingstelsels in sommige lidstaten voor zowel maatschappelijke organisaties zelf (status van liefdadigheid/algemeen belang/algemeen nut) als natuurlijke en rechtspersonen die aan maatschappelijke organisaties doneren;
- negatieve media- en lastercampagnes tegen maatschappelijke organisaties die buitenlandse financiering ontvangen, in sommige gevallen met inbegrip van de vraag om zich op al hun materiaal te profileren als door het buitenland gefinancierde organisaties;

- organisaties die op EU-niveau en in de lidstaten personen met een handicap vertegenwoordigen, beschikken over beperkte financiële middelen en zijn niet altijd in staat om onafhankelijk toezicht te houden op overheidsacties met betrekking tot de rechten van personen met een handicap.

FRA-advies 3

De EU-instellingen en lidstaten worden aangeemoedigd om ervoor te zorgen dat financiering beschikbaar wordt gesteld voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de bescherming en bevordering van de grondrechten, democratie en rechtsstaat als fundamentele waarden van de EU; ook voor kleine basisorganisaties. Deze financiering moet de verschillende activiteiten van maatschappelijke organisaties dekken, zoals, in voorkomend geval, dienstverlening, optreden als waakhond, pleitbezorging, rechtszaken, campagnes, mensenrechten, burgereducatie en bewustmaking.

In het kader van het vrije verkeer van kapitaal moeten maatschappelijke organisaties de vrijheid hebben om financiering te vragen aan en te ontvangen van overheidsorganen in hun eigen land, maar ook van institutionele of individuele donoren, en van overheidsinstanties en stichtingen in andere landen of van internationale organisaties, organen of agentschappen, en om die financiering te gebruiken.

FRA-advies 4

De lidstaten en EU-instellingen moeten ervoor zorgen dat organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen, financiering ontvangen, onder meer voor persoonlijke bijstand, redelijke aanpassingen en ondersteuning, zodat zij hun rol in het kader van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap kunnen vervullen.

FRA-advies 5

De Europese Commissie moet de beschikbaarheid van informatie over bestaande financieringsregelingen verder verbeteren door ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van de grondrechten, een gemakkelijk totaaloverzicht krijgen van de financiering die hen ter beschikking wordt gesteld; door haar centrale portaalsite over financieringsmogelijkheden te promoten, en door

haar database over gefinancierde projecten op verschillende gebieden uit te breiden om bijzonder succesvolle en doeltreffende projecten onder de aandacht te brengen.

De Europese Commissie moet overwegen om voor de lidstaten richtsnoeren op te stellen ter verduidelijking van de toepasbaarheid van de vier "fundamentele vrijheden" in het kader van de gemeenschappelijke marktordening van de EU op maatschappelijke organisaties, waaronder stichtingen en filantropische organisaties.

FRA-advies 6

De Europese Commissie en de lidstaten moeten overwegen om de voorkeur te geven aan meerjaren- en kernfinanciering boven project-specifieke kortetermijnfinanciering, waardoor een duurzamere basis voor de activiteiten van maatschappelijke organisaties alsook een langetermijnplanning mogelijk worden. Met het oog op effectievere aanvraagprocedures zouden vaker tweestapsprocedures kunnen worden gebruikt, waarbij initiële aanvragen kort zijn en alleen voorgeselecteerde projecten uit de eerste ronde een volledig aanvraagdossier moeten indienen.

De controle- en rapportage-eisen die aan maatschappelijke organisaties en andere verenigingen worden gesteld, moeten in verhouding staan tot de ter beschikking gestelde overheidsmiddelen en tot de omvang en structuur van de ontvangende organisatie. In de context van medefinanciering moeten de eisen evenredig zijn en moet bij het bepalen ervan beter rekening worden gehouden met de omvang van projecten en het type organisaties die een aanvraag indienen.

Recht op inspraak

In artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is bepaald dat de instellingen van de EU "de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid [bieden] hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden" en "een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld [voeren]". Het recht om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden wordt ook erkend in artikel 25 van het **Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten** en is

onlangs opnieuw bevestigd in de richtsnoeren van de Raad van Europa voor deelname van de burger aan de politieke besluitvorming, die in september 2017 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn goedgekeurd. Een van de componenten ervan is de civiele participatie, die in de richtsnoeren wordt gedefinieerd als "the engagement of individuals, NGOs and civil society at large in decision-making processes by public authorities" (de betrokkenheid van personen, ngo's en het maatschappelijk middenveld in het algemeen bij besluitvormingsprocessen van de overheid).

Krachtens het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap zijn staten verplicht om personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, te betrekken bij alle voor hen relevante besluiten en om daarover nauw overleg met hen te plegen. De EU en 27 van de 28 EU-lidstaten hebben dit verdrag geratificeerd. In de praktijk ontbreekt het vaak aan maatregelen om ervoor te zorgen dat websites volledig toegankelijk zijn en dat informatie in voldoende toegankelijke formaten wordt aangeboden. Het daaruit voortvloeiende gebrek aan informatie kan een belemmering vormen voor de volledige betrokkenheid van personen met een handicap en van de organisaties die hen vertegenwoordigen.

In het VN/ECE-Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus), waarin milieurechten aan mensenrechten worden gekoppeld, worden het publiek rechten verleend en worden partijen en overheidsinstanties verplichtingen opgelegd inzake toegang tot informatie, publieke inspraak en toegang tot de rechter. De EU is sinds 2005 partij bij het verdrag.

Een van de instrumenten voor democratische, empirisch onderbouwde beleidsvorming is om bij wets- en beleidsvoorstellen input te vragen aan de betrokken actoren. Het voegt democratische legitimiteit, deskundigheid van maatschappelijke organisaties en een "reality check" toe aan een proces of wets-/beleidsvoorstel, en draagt bij tot een grotere betrokkenheid van het electoraat. Nationale raadplegings- en participatieprocedures vallen onder de bevoegdheid van de nationale autoriteiten, maar de beperking van de vitale rol van het maatschappelijk middenveld in besluitvormingsprocessen kan het risico vergroten dat maatregelen van de lidstaten tot omzetting of uitvoering van EU-wetgeving in strijd zijn met het EU-Handvest van de grondrechten.

Er lijkt een brede consensus te bestaan over de noodzaak om maatschappelijke organisaties te betrekken bij de beleidsvorming, van lokale niveaus tot het EU-niveau. Bij de praktische uitvoering van

dit concept wordt echter vaak niet ten volle gebruikgemaakt van de verschillende mogelijke niveaus van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en de diverse beschikbare methoden om hen te betrekken. Bovendien ontbreekt het vaak aan duidelijke criteria waaraan moet worden voldaan om als legitieme actor te worden erkend.

Er bestaat een of andere vorm van toegang tot het besluitvormingsproces in alle EU-lidstaten en op het niveau van de EU-instellingen. Hoewel er een aantal veelbelovende praktijken zijn – met name op het lokale niveau – is de toegang tot (en het reële effect op) het besluitvormingsproces over het algemeen inconsistent en weinig transparant.

De lidstaten hebben een of andere vorm van raadplegingsprocedures ingevoerd, maar deze zijn niet altijd zo zinvol en doeltreffend als ze zouden kunnen zijn. Met name uit interviews met maatschappelijke organisaties, ambtenaren en deskundigen blijkt dat, zelfs indien de politieke wil bestaat om op zijn minst overleg te plegen, het overheden lijkt te ontbreken aan kennis en vaardigheden op het gebied van de verschillende methoden die beschikbaar zijn om belanghebbenden op een meer zinvolle en doeltreffende wijze bij wetgeving en beleidsvorming te betrekken. Zowel maatschappelijke organisaties als ambtenaren melden dat er vaak een gebrek aan vertrouwen is tussen overheden en maatschappelijke organisaties.

Maatschappelijke organisaties en deskundigen hebben een aantal obstakels genoemd die een volledige en effectieve deelname aan en toegang tot het besluitvormingsproces in de weg staan. Deze omvatten:

- beperkte toegang tot informatie over beleids- of wetgevingsinitiatieven;
- het ontbreken van minimumnormen of duidelijke regels voor de toepassing van het recht op inspraak, of het gebrek aan kennis hierover, met als gevolg dat ze inconsistent worden toegepast;
- een gebrek aan politieke wil of inzicht dat overleg niet “een vakje aanvinken” is, maar, als het goed wordt gedaan, bijdraagt tot een betere beleidsvorming;
- overheidsdiensten beschikken niet over voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van de verschillende methoden om belanghebbenden op een zinvolle en doeltreffende wijze bij wetgeving en beleidsvorming te betrekken;
- specifieke uitdagingen op het gebied van, en belemmeringen voor, het betrekken van personen met een handicap – waaronder het

ontbreken van de nodige maatregelen om de volledige toepassing van webtoegankelijkheidsnormen te waarborgen, en de noodzaak om officiële informatie, voor zover van toepassing, in verschillende toegankelijke formaten aan te bieden;

- krappe tijdschema's voor participatie-/raadplegingsprocessen (ook voor de overheden zelf) alsook krappe budgetten en personele middelen voor openbare diensten;
- een gebrek aan duidelijkheid over wie er wordt geraadpleegd voordat er besluiten worden genomen, waarbij maatschappelijke organisaties ook melden dat er vaak geen systematische raadpleging van alle belangrijke spelers plaatsvindt;
- het verlagen van relevante fondsen kan indirect van invloed zijn op het vermogen van maatschappelijke organisaties om op een zinvolle manier aan de besluitvorming deel te nemen;
- gebrek aan vertrouwen tussen overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties.

FRA-advies 7

De EU-instellingen en de lidstaten moeten zich houden aan hun verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 3, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap om personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, te betrekken bij alle voor hen relevante besluiten en om daarover nauw overleg met hen te plegen. De deelname van personen met een handicap aan het openbare en politieke leven moet worden aangemoedigd overeenkomstig artikel 29, onder b), van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Meer in het algemeen moeten de EU-instellingen en de lidstaten een open, transparante en regelmatige dialoog onderhouden met maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van de mensenrechten, om te garanderen dat EU-wetgeving en EU-beleid ter uitvoering daarvan in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten van de EU.

Als er al relevante regels ter ondersteuning van de actieve participatie van maatschappelijke organisaties op het gebied van mensenrechten bestaan, moeten de autoriteiten ervoor zorgen dat deze in de praktijk worden toegepast. Dat houdt in dat er voldoende personele en financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld om adequate participatieprocessen mogelijk te maken, en dat ambtenaren moeten

worden opgeleid in, en voldoende tijd moeten krijgen voor, het betrekken van dergelijke organisaties. De instrumenten en methoden die door overheden worden gebruikt ter uitvoering van de participatie, zouden kunnen worden gediversifieerd en verbeterd. Er moet ten volle gebruik worden gemaakt van de onlangs goedgekeurde "Guidelines for meaningful civil participation in political decision-making" (richtsnoeren voor een zinvolle civiele participatie in de politieke besluitvorming) van de Raad van Europa.

Waarborgen van een veilige ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Maatschappelijke organisaties en activisten in de EU worden geconfronteerd met fysieke en verbale aanvallen, pesterijen en intimidatie door niet-overheidsactoren. Deze incidenten vinden zowel online als offline plaats. Sommige overheidsfunctionarissen gaan zelfs over tot verbale aanvallen en creëren negatieve verhalen die maatschappelijke organisaties stigmatiseren of hun werk in diskrediet brengen, waardoor niet alleen het draagvlak voor maatschappelijke organisaties in de samenleving, maar ook het moreel en de motivatie van activisten worden ondermijnd. Het is van vitaal belang dat overheidsfunctionarissen zich onthouden van aanvallen, waaronder verbale aanvallen, en ongefundeerde pogingen om organisaties die de mensenrechten en non-discriminatie bevorderen, in diskrediet te brengen. Noch overheden, noch maatschappelijke organisaties registreren – op nationaal of EU-niveau – naar behoren gegevens over aanvallen op en bedreigingen van maatschappelijke organisaties.

FRA-advies 8

De lidstaten moeten zich onthouden van de stigmatisering van mensenrechtenorganisaties en hun leden. Bovendien moeten zij alle tegen maatschappelijke organisaties en hun leden gepleegde misdrijven – met inbegrip van haatmisdrijven – actief veroordelen en hun positieve verplichtingen uit hoofde van internationaal recht en toepasselijk EU-recht volledig nakomen ter bescherming van maatschappelijke organisaties en hun leden. Gegevens over haatmisdrijven tegen mensenrechtenorganisaties moeten worden verzameld en gepubliceerd.

Ruimte voor uitwisseling en dialoog

Verschillende actoren uit het maatschappelijk middenveld en daarbuiten wezen het FRA op het gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens over aanvallen op maatschappelijke organisaties in de EU. Ze vermeldden ook een gebrek aan informatie over beschikbare financieringsregelingen en uitgaven voor maatschappelijke organisaties die zich op mensenrechten richten, het regelgevingskader en kanalen voor deelname van maatschappelijke organisaties aan de beleidsvorming. Veel gesprekspartners wezen op de behoefte aan uitwisseling van veelbelovende praktijken in de hele EU. Meer in het bijzonder was men van mening dat de volgende activiteiten op EU-niveau moeten worden uitgevoerd:

- gegevens over aanvallen op mensenrechtenorganisaties verzamelen;
- ontwikkelingen observeren die van belang zijn voor het maatschappelijk middenveld in de hele EU, met inbegrip van ontwikkelingen die van invloed zijn op de beschikbaarheid van financiële middelen;
- advies verstrekken over het beheer van EU-fondsen voor het maatschappelijk middenveld;
- de opbouw van middelen voor maatschappelijke organisaties ondersteunen, en
- "een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld" mogelijk maken en de capaciteit van de Europese Commissie versterken om "op ruime schaal overleg met de betrokken partijen" te plegen zoals vereist in artikel 11 van het VEU.

FRA-advies 9

De EU moet overwegen steun te verlenen aan de totstandbrenging van een passende ruimte voor uitwisseling en dialoog ter bevordering van de ondersteuning van actoren uit het maatschappelijk middenveld die betrokken zijn bij de bescherming en bevordering van de grondrechten in de EU. Dat zou ook een versterkte regelmatige dialoog tussen maatschappelijke organisaties en de EU-instellingen mogelijk maken.



Maatschappelijke organisaties in de Europese Unie spelen een cruciale rol bij de bevordering van grondrechten, maar het is moeilijker geworden voor hen om dat te doen – wegens zowel wettelijke als praktische beperkingen. In alle lidstaten van de EU zijn er uitdagingen, maar de precieze aard en omvang ervan verschillen. Gegevens en onderzoek op dit gebied – inclusief vergelijkend onderzoek – ontbreken over het algemeen.

In het verslag van het FRA wordt daarom gekeken naar de verschillende soorten en patronen van uitdagingen waarmee maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de mensenrechten in de EU, worden geconfronteerd. In het verslag wordt ook de aandacht gevestigd op veelbelovende praktijken die deze zorgwekkende patronen kunnen tegengaan.

Meer informatie:

Voor het volledige FRA-verslag – *Uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU* – zie <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Andere relevante publicaties van het FRA:

- FRA (2017), *Fundamental Rights Report 2017*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, <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*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, <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*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

Het FRA werkt nauw samen met maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van mensenrechten, met name via het Platform voor de grondrechten. Voor meer informatie over dit samenwerkingsnetwerk, zie: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
tel +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



© Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten, 2019
Foto op de omslag: © stock.adobe.com
[van links naar rechts: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-330-5, doi:10.2811/499860
PDF: ISBN 978-92-9474-319-0, doi:10.2811/751378