

# BESCHERMING VAN DE BURGERLIJKE RUIMTE IN DE EU

Maatschappelijke organisaties hebben te maken met diverse uitdagingen in de Europese Unie. In het verslag van het FRA over de bescherming van de burgerlijke ruimte in de EU worden de bevindingen van het Bureau over deze uitdagingen uiteengezet. Het verslag werd in september 2021 uitgegeven. Deze samenvatting bevat de belangrijkste bevindingen en FRA-adviezen die in het verslag worden beschreven.

## BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN FRA-ADVIEZEN

**2**

Bevordering van een gunstig klimaat en ondersteuning van de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld

**3**

Bevordering van een gunstig regelgevend kader

**5**

Toegang tot en gebruik van financiering

**6**

Verbetering van de participatie van het maatschappelijk middenveld

**7**

Zorgen voor een veilige ruimte, vrij van intimidatie en aanvallen



© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2022

Overname is toegestaan, mits de bron wordt vermeld.

Voor gebruik of reproductie van foto's of ander materiaal waarvan het auteursrecht niet bij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten berust, moet rechtstreeks toestemming aan de rechthebbenden worden gevraagd.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten noch enige persoon die optreedt namens het Bureau, is verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van de volgende informatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-850-4	doi:10.2811/000925	TK-01-21-424-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-542-8	doi:10.2811/20023	TK-01-21-424-NL-N

© Eigendomsrecht van de foto's:

Omslag (van boven naar beneden): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Blz 3: © Valmedia/Adobe Stock

Blz 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Blz 8: © fizkes/Adobe Stock

## Belangrijkste bevindingen en FRA-adviezen

---

Internationale en regionale mensenrechtenorganisaties – waaronder de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, verschillende entiteiten van de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)/ Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) – benadrukken de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld bij het waarborgen en bevorderen van mensenrechten en democratie.

In de Europese Unie (EU) speelt het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol bij het tot uiting brengen van de door de EU en haar lidstaten gedeelde waarden als bedoeld in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Het levert een aanzienlijke bijdrage aan de uitvoering van EU-beleid op het gebied van de mensenrechten. De sleutelrol van het maatschappelijk middenveld komt ook tot uiting in de EU-Verdragen. Daarnaast wordt het belang ervan onderstreept in relevante EU-beleidsdocumenten, zoals strategieën en actieplannen.

In artikel 11, lid 2, VEU en artikel 15, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden dialoog met de burgers en participatie van het maatschappelijk middenveld beschouwd als instrumenten voor goed bestuur. Dit is ook het geval in relevante EU-beleidsdocumenten, zoals de EU-strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“EU-Handvest”), het actieplan voor Europese democratie en sectorale actieplannen inzake racismebestrijding, gelijkheid van lhbtqi+-personen, integratie van de Roma, kinderrechten, handicaps, rechten van slachtoffers, vrouwenrechten of integratie van migranten.

Niettemin hebben maatschappelijke organisaties te maken met diverse uitdagingen in de EU. Dit verslag bevat de bevindingen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) over een aantal daarvan. De bevindingen zijn gebaseerd op onderzoek dat in 2020 is uitgevoerd door Franet, het onderzoeksnetwerk van het Bureau, in de vorm van twee afzonderlijke onlineraadplegingen onder maatschappelijke organisaties in 2020 en deskresearch.

Sinds de publicatie van zijn verslag van 2018 over **uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU**, heeft het FRA consequent gewezen op een aantal belangrijke belemmeringen voor maatschappelijke organisaties. Het Bureau heeft ook positieve ontwikkelingen vastgesteld die een gunstig klimaat voor dergelijke organisaties bevorderen.

Normen en praktijken die van invloed zijn op de werking van het maatschappelijk middenveld, worden gewoonlijk de “ruimte voor het maatschappelijk middenveld” genoemd. Volgens de **VN-leidraad inzake bescherming en bevordering van de burgerlijke ruimte** is de burgerlijke ruimte de omgeving die mensen en groepen – of “actoren in de burgerlijke ruimte” – in staat stelt op zinnige wijze deel te nemen aan het politieke, economische, sociale en culturele leven in hun samenlevingen. Daarin staat voorts te lezen dat een levendige ruimte voor het maatschappelijk middenveld een open, beveiligde en veilige omgeving vereist die vrij is van alle vormen van intimidatie, pesterijen en represailles, zowel online als offline. Beperkingen van deze ruimte moeten in overeenstemming zijn met het internationaal recht inzake de mensenrechten.

De ruimte omvat het relevante regelgevingskader, toegang tot middelen, deelname aan beleids- en besluitvorming, en een veilige omgeving. Die normen en praktijken kunnen positieve of negatieve gevolgen hebben voor de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving en beleid, onder meer wat betreft de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In het verslag van het FRA over de bescherming van de burgerlijke ruimte in de EU worden de relevante juridische en beleidsmatige ontwikkelingen geschetst die van invloed zijn op de activiteiten van maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met mensenrechten in de EU. Het bevat ook veelbelovende praktijken op dit gebied. Daarnaast worden in de adviezen hieronder manieren aangereikt om een positievere werkomgeving voor het maatschappelijk middenveld te bevorderen.

In het algemeen komt uit het onderzoek met name naar voren dat de situatie aanzienlijk verschilt per lidstaat. Er blijkt ook uit dat de situatie in 2020 over het algemeen moeilijker was dan in voorgaande jaren, veelal vanwege de COVID-19-pandemie. Ondanks deze realiteit wijst het onderzoek ook op enkele positieve ontwikkelingen.

## **Bevordering van een gunstig klimaat en ondersteuning van de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld**

In 2020 stelde ongeveer een derde (33 %) van de maatschappelijke organisaties uit de hele EU die hebben gereageerd op de raadpleging van het FRA over de burgerlijke ruimte, dat de omstandigheden voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de mensenrechten in hun land, “goed” of “zeer goed” waren. Eveneens een derde (31 %) verklaarde echter dat de omstandigheden “slecht” of “zeer slecht” waren. Bovendien zei meer dan de helft van de deelnemende nationale of lokale organisaties (57 %) dat de situatie in 2020 “verslechterd” of “sterk verslechterd” was ten opzichte van voorgaande jaren.

Tot de positieve stappen die in verschillende EU-lidstaten zijn gezet, behoren beleidsmaatregelen voor een gunstiger klimaat voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en voor het versterken van de samenwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties. Het betreft onder meer het creëren van infrastructuur die ruimte biedt voor dialoog en gerichte steun naar het maatschappelijk middenveld leidt, en specifieke toezeggingen voor open overheid, onder meer in het kader van de nationale actieplannen van het **Open Government Partnership** (partnerschap voor open overheid).

In sommige EU-lidstaten streven maatschappelijke organisaties op bijzonder actieve wijze naar een verbetering van het beleidskader waarin zij werkzaam zijn, onder meer door coalities op te bouwen. Nationale mensenrechteninstellingen (NMRI's) zijn als voorvechters van de mensenrechten vastbesloten de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te ondersteunen. Zij zetten zich ook in voor het bevorderen, beschermen en ondersteunen van alle andere mensenrechtenverdedigers, zoals blijkt uit het **regionale actieplan inzake mensenrechtenverdedigers van het Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen**, dat gebaseerd is op de **Verklaring van Marrakesh**.

In **Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over de noodzaak om de bewegingsruimte van het maatschappelijk middenveld in Europa te beschermen en te bevorderen**, wordt bevestigd dat de lidstaten bij de bescherming en bevordering van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld moeten zorgen voor een “gunstig politiek en openbaar klimaat” voor mensenrechtenverdedigers, waaronder maatschappelijke organisaties. Dankzij een dergelijk klimaat kunnen maatschappelijke organisaties en andere mensenrechtenverdedigers hun werk in vrijheid uitvoeren.

De bevordering van een levendig en sterk maatschappelijk middenveld maakt ook deel uit van het algemene mensenrechtenbeleid van de EU. De Raad van de Europese Unie heeft in 2021 opnieuw zijn steun geuit voor mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties, en toegezegd zijn ondersteuning op te voeren om een gunstig klimaat te scheppen voor het maatschappelijk middenveld. De **EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers** bevatten praktische suggesties om het optreden van de EU ter ondersteuning van voorvechters van de mensenrechten te versterken.

De Europese Commissie heeft ook steun betuigd aan de ontwikkeling van een “**meter voor maatschappelijke organisaties**” om het klimaat voor het maatschappelijk

middenveld in de landen van het Oostelijk Partnerschap in het kader van haar Europees nabuurschapsinstrument te beoordelen. Daarnaast zijn de richtsnoeren van het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen voor EU-steun aan het maatschappelijk middenveld in uitbreidingslanden, die in overleg met het maatschappelijk middenveld zijn opgesteld, gericht op het bevorderen van een gunstig klimaat voor het maatschappelijk middenveld, partnerschap en dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en overheidsinstellingen, en veerkracht en capaciteit van maatschappelijke organisaties.

### Bevordering van een gunstig regelgevend kader

Een gunstig regelgevend klimaat vereist een sterk wetgevingskader ter bescherming en bevordering van het recht op vrijheid van vereniging, vreedzame vergadering en meningsuiting, in overeenstemming met het internationaal recht en met internationale normen op het gebied van mensenrechten. Dit werd onlangs opnieuw benadrukt in de in september 2020 gepubliceerde **VN-leidraad inzake bescherming en bevordering van de burgerlijke ruimte**.

Deze rechten zijn ook verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat bindend is voor de lidstaten wanneer zij het EU-recht ten uitvoer leggen, maar ook wanneer nationale wetgeving of praktijken – hoewel autonoom vastgesteld – verband houden met het EU-recht en dus binnen de werkingssfeer ervan vallen.

De **VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers** is weliswaar geen juridisch bindend instrument, maar bevat beginselen en rechten die gebaseerd zijn op mensenrechtennormen die zijn vastgelegd in andere, wel juridisch bindende internationale instrumenten.

De organisaties die hebben gereageerd op de raadpleging van het FRA in 2020 over de burgerlijke ruimte, maakten melding van uitdagingen bij de uitoefening van hun grondrechten: ongeveer een derde (29 %) bij de vrijheid van vreedzame vergadering, een kwart (25 %) bij de vrijheid van meningsuiting en bijna een op de vijf (18 %) bij de vrijheid van vereniging. De gemelde problemen hielden voornamelijk verband met COVID-19-gerelateerde maatregelen, zoals noodwetten, reisbeperkingen en visumverboden, en beperkingen van de vrijheid van vergadering en vereniging.



## FRA-ADVIES 1

In het kader van hun optreden om de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de rechtsstaat te versterken, dienen de EU-instellingen regelmatig toezicht te houden op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, en daarbij actoren uit het maatschappelijk middenveld en andere mensenrechtenverdedigers nauw te betrekken. De methode van de “meter voor maatschappelijke organisaties” van de Europese Commissie die in de landen van het Oostelijk Partnerschap wordt toegepast, zou daartoe kunnen worden aangepast. Een dergelijk mechanisme dient te worden ontwikkeld in nauw overleg met het maatschappelijk middenveld, en daarbij moet worden nagegaan hoe de EU-instellingen snel kunnen reageren wanneer er aanwijzingen zijn dat de burgerlijke ruimte wordt beknot. De monitoringresultaten zouden kunnen worden opgenomen in de jaarverslagen van de Europese Commissie over het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zouden deel kunnen uitmaken van de verslaglegging over de rechtsstaat, samen met aanbevelingen en strategische richtsnoeren om de situatie te verbeteren.

De EU en haar lidstaten worden aangemoedigd om gebruik te maken van Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over de noodzaak om de bewegingsruimte van het maatschappelijk middenveld in Europa te beschermen en bevorderen, en van de leidraad van de Verenigde Naties (VN) inzake bescherming en bevordering van de burgerlijke ruimte, waarin stappen en processen ter bescherming en bevordering van de burgerlijke ruimte worden beschreven. Hoewel zij van toepassing zijn op het externe beleid van de EU, kunnen ook de EU-richtsnoeren inzake mensenrechtenverdedigers als inspiratie dienen.

In overeenstemming met Aanbeveling CM/Rec(2021)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over de ontwikkeling en versterking van doeltreffende, pluralistische en onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun NMRI's over voldoende middelen beschikken om regelmatig samen te werken met mensenrechtactoren uit het maatschappelijk middenveld en toezicht te houden op de uitdagingen waarvoor zij zich geplaatst zien.

Andere uitdagingen hadden onder meer betrekking op het juridische kader, bijvoorbeeld wetgeving inzake dialoog met en raadpleging van de burgers (25 %), transparantie- of lobbywetgeving (20 %), wetten inzake gegevensbescherming (18 %), wijzigingen in wetgeving inzake de liefdadigheidsstatus (14 %), antiwitwasmaatregelen (12 %), wijzigingen in belastingwetgeving (11 %), wetgeving of beleid inzake terrorismebestrijding (11 %) en wettelijke bepalingen inzake politieke campagnes (10 %).



## FRA-ADVIES 2

In het kader van hun optreden om de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de rechtsstaat te versterken, dienen de EU-instellingen en de lidstaten — wanneer zij binnen het toepassingsgebied van het EU-recht handelen — ervoor te zorgen dat de Europese en nationale wetgeving het recht op vrijheid van meningsuiting, vreedzame vergadering en vereniging versterken. Voorts moeten zij ervoor zorgen dat de omzetting en de toepassing van EU-regels niet tot onevenredige beperkingen op de activiteiten van het maatschappelijk middenveld leiden.

De Europese Commissie dient te waarborgen dat het maatschappelijk middenveld wordt geraadpleegd bij de voorbereiding of herziening van wetgeving die van invloed kan zijn op de burgerlijke ruimte en de burgerlijke vrijheden. Zij zou kunnen overwegen gerichte richtsnoeren te verstrekken voor de toepassing van haar regels om onbedoelde beperkingen te voorkomen, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande goede praktijken.

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat wetten die de ruimte voor het maatschappelijk middenveld beperken, in overeenstemming zijn met het EU-recht en internationale mensenrechtennormen en beginselen, zoals de VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers. Zij dienen op transparante wijze een breed scala aan maatschappelijke organisaties te raadplegen bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving die op hen van invloed kan zijn.

De EU-instellingen zouden kunnen nagaan wat de meerwaarde is van de harmonisatie van de basisregels voor de werking van maatschappelijke organisaties op de interne markt van de EU.

De maatregelen die van invloed waren op de vrijheid van vreedzame vergadering, zoals een strikt verbod op vergaderingen, toezicht op vergaderingen en op de betrokken organisatoren en deelnemers, sancties en het gebruik van geweld bij politieprotesten, hielden voornamelijk — doch niet alleen — verband met COVID-19-maatregelen. Bijna de helft van de respondenten van de raadpleging over de COVID-19-pandemie van het FRA vond de COVID-19-gerelateerde beperkingen onevenredig. Bovendien blijkt uit de gegevens die zijn vergaard door Franet, het onderzoeksnetwerk van het FRA, dat in sommige landen nieuw ingevoerde restrictieve wetten inzake vergaderingen geen direct verband houden met de COVID-19-pandemie en geen of nauwelijks raadplegingsprocedures omvatten.

Wat de vrijheid van meningsuiting betreft, meenden actoren van het maatschappelijk middenveld in een aantal lidstaten dat bepalingen die de vrijheid van meningsuiting strafbaar stellen, met inbegrip van voorschriften die noodzakelijk worden geacht voor terrorismebestrijding, een remmend effect kunnen hebben op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. In sommige lidstaten hebben de inspanningen voor het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen, met name online, geleid tot bezorgdheid over een mogelijk onevenredig effect op de vrijheid van meningsuiting.

Uit de gegevens die het FRA heeft verzameld, blijkt ook dat sommige regeringen inspanningen hebben geleverd om het recht op vrijheid van vereniging te bevorderen. Daarbij ging het onder meer om het verlichten van de bureaucratische lasten, het verbeteren van kaders voor gegevensbescherming en het vereenvoudigen en moderniseren van registratiesystemen.

In een aantal lidstaten wijzen zowel Franet-verslagen als bronnen uit het maatschappelijk middenveld echter op aanhoudende ernstige problemen, zoals wetgeving of administratieve lasten in verband met de ontbinding en uitschrijving van maatschappelijke organisaties of ongunstige regels over hun status. De strengere regels voor de oprichting en werking van maatschappelijke organisaties die in een aantal lidstaten zijn voorgesteld om de nationale veiligheid of democratische waarden te beschermen, hebben kritiek gekregen vanuit het oogpunt van de wettigheid en evenredigheid ervan. Bovendien lijken onbedoelde neveneffecten van regels ter bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme nog steeds van invloed te zijn op de werking van maatschappelijke organisaties.



## Toegang tot en gebruik van financiering

Middelen en financiering vinden en er toegang toe krijgen blijft een punt van zorg voor maatschappelijke organisaties dat in 2020 door de COVID-19-pandemie is vergroot. In totaal meldde 60 % van de respondenten van de FRA-raadpleging over de burgerlijke ruimte in 2020 moeilijkheden bij het vinden van financiering, ondanks dat er enige inspanningen zijn geleverd om de financieringskaders in verschillende lidstaten te verbeteren. En als er wel financiering voorhanden is, kampen maatschappelijke organisaties met belemmeringen om er toegang toe te krijgen.

De uitdagingen die tijdens de raadpleging over de burgerlijke ruimte werden gemeld, variëren van concurrentie met andere maatschappelijke organisaties voor beperkte middelen (49 %) tot beperkte administratieve capaciteit om financiering aan te vragen (35 %), een gebrek aan transparantie en billijkheid bij de toewijzing van middelen (30 %) en restrictieve subsidiabiliteitscriteria (29 %). Maatschappelijke organisaties melden ook een aantal aan de pandemie gerelateerde problemen, zoals de overheveling van overheidsmiddelen naar andere prioriteiten, een afname van particuliere donaties en het niet kunnen organiseren van geldinzamelingsacties, alsook een afname van bijdragen in natura, zoals vrijwilligerswerk.

In een aantal lidstaten kaarten actoren uit het maatschappelijk middenveld discriminerende of restrictieve financieringspraktijken aan die met name van invloed zijn op maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met gendergelijkheid en de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen (lhbtí's), alsook op organisaties die met migrantengemeenschappen en religieuze minderheden werken. Deze praktijken kunnen de uitvoering van de op deze gebieden vastgestelde EU-strategieën in het gedrang brengen.

Belangenorganisaties lijken over het algemeen in grotere mate te worden getroffen dan maatschappelijke organisaties die diensten verlenen. Bovendien zijn maatschappelijke organisaties in ten minste acht lidstaten bezorgd over wetten waarbij nieuwe beperkingen zijn ingevoerd op buitenlandse donaties en strengere verslagleggingsregels voor maatschappelijke organisaties die buitenlandse financiering ontvangen. Voor één land hebben deze beperkingen geleid tot een uitspraak van het Europees Hof van Justitie.

Er zijn ook enkele positieve ontwikkelingen vastgesteld. Enkele EU-lidstaten hebben hun algemene financieringskaders verbeterd, terwijl andere een gunstiger belastingkader voor maatschappelijke organisaties hebben onderzocht. Verscheidene lidstaten hebben gerichte steunregelingen voor maatschappelijke organisaties opgezet om de gevolgen van de COVID-19-pandemie tegen te gaan. Maatschappelijke organisaties zijn ingenomen met het nieuwe **EU-programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden"**, waarvan de begroting voor de periode 2021-2027 aanzienlijk is verhoogd ten opzichte van de financiering in het verleden. Het **Fonds voor actief burgerschap in het kader van de subsidies van Noorwegen**, dat door onafhankelijke fondsbeheerders wordt beheerd, biedt essentiële steun aan maatschappelijke organisaties in 13 EU-lidstaten.





## FRA-ADVIES 3

De Europese Commissie dient rekening te houden met de financieringsbehoeften van het maatschappelijk middenveld bij de evaluatie van nationale programma's voor de uitkering van EU-middelen onder gedeeld beheer, met inbegrip van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) en het herstelplan NextGenerationEU. Zij dient toe te zien op de wijze waarop middelen aan maatschappelijke organisaties worden uitgekeerd, en de lidstaten richtsnoeren en opleidingen te bieden om maatschappelijke organisaties doeltreffender bij het proces te betrekken.

De lidstaten dienen gebruik te maken van de deskundigheid van het maatschappelijk middenveld bij het toezicht op de noodzakelijke voorwaarden in verband met de grondrechten in het kader van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor het gedeeld beheer van EU-middelen. Daartoe horen ook de noodzakelijke horizontale voorwaarden in verband met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, alsook — indien van toepassing — de thematische randvoorwaarden in verband met gendergelijkheid, integratie van de Roma enz.

De Europese Commissie dient de nationale regels inzake de toegang tot en het gebruik van buitenlandse financiering door maatschappelijke organisaties te blijven monitoren in het licht van de relevante EU-bepalingen en het recente arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, onder meer inzake het vrije verkeer van kapitaal binnen de EU. Zij zou de lidstaten — in samenwerking met maatschappelijke organisaties — een ruimte moeten bieden voor de uitwisseling van informatie en goede praktijken op dit gebied.

De EU-instellingen en de lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het juridische en beleidsmatige kader de toegang van maatschappelijke organisaties tot diverse pools van middelen bevordert en dat deze organisaties geen onnodige belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen van financiering uit binnenlandse of buitenlandse bronnen, onder meer door het gebruik van technologie. De verstrekte financiële steun moet betrekking hebben op alle activiteiten van het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van belangenbehartiging, betrokkenheid van de gemeenschap en ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. Naast projectfinanciering zouden kernfinanciering voor infrastructuur en meerjarige financieringscycli het maatschappelijk middenveld versterken en de duurzaamheid van mensenrechtenactiviteiten van het maatschappelijk middenveld waarborgen.

In de richtsnoeren van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa/Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten en de Commissie van Venetië inzake de vrijheid van vereniging wordt opgemerkt dat het kunnen zoeken, veiligstellen en gebruiken van middelen essentieel is voor het bestaan en de werking van elke vereniging. Dankzij de toegang tot en het gebruik van financiële middelen worden verenigingen in de gelegenheid gesteld om hun taken uit te oefenen. Deze aspecten zijn dus inherent aan het recht op vrijheid van vereniging.

### Verbetering van de participatie van het maatschappelijk middenveld

Uit onderzoek van het FRA en uit meldingen van het maatschappelijk middenveld blijkt dat, ondanks de inspanningen in sommige lidstaten om het overleg met het maatschappelijk middenveld te verbeteren, de mogelijkheden van maatschappelijke organisaties voor toegang tot en deelname aan de besluitvorming over het algemeen versnipperd blijven en vaak onvoldoende worden ondersteund door toegang tot relevante informatie of duidelijke normen of richtsnoeren.

Uit de raadplegingen van het FRA over de burgerlijke ruimte blijkt consequent dat maatschappelijke organisaties bezorgd zijn over hun toegang tot en deelname aan besluitvormingsprocessen. De FRA-raadpleging over de burgerlijke ruimte in 2020 toont dat deze zorgen met name betrekking hebben op een gebrek aan adequate informatie over participatie- en raadplegingsprocessen (46 %), een gebrek aan vertrouwen tussen het maatschappelijk middenveld en overheidsinstanties (35 %), een gebrek aan feedback over de geleverde input alsook verschillende — waaronder discriminerende — obstakels die de toegang tot en de deelname aan besluitvormingsprocessen belemmeren (24 %).

Het wijdverspreide gebruik van spoed- en noodwetgevingsprocedures door de meeste lidstaten tijdens de pandemie heeft de bestaande problemen nog verergerd. Maatschappelijke organisaties stellen ook dat minderheden en kwetsbare groepen vaak onvoldoende vertegenwoordigd zijn in raadplegingsactiviteiten.

Uit het onderzoek van het FRA zijn enkele inspanningen naar voren gekomen om raadplegingsprocessen te verbeteren, zoals het openstellen van eerder afgesloten procedures voor raadpleging, evenals enige vooruitgang bij het opzetten van infrastructuur om de samenwerking van maatschappelijke organisaties met nationale autoriteiten en hun deelname aan de ontwikkeling van beleidslijnen en strategieën te vergemakkelijken. Optreden van de EU kan in dit opzicht als katalysator fungeren, aangezien voor veel EU-strategieën nationale actieplannen moeten worden vastgesteld. Hiervoor



wordt de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties beschouwd als een goede praktijk.

De deelname van het maatschappelijk middenveld aan beleids- en besluitvormingsprocessen is een indicator van democratie en draagt bij tot de kwaliteit en doeltreffendheid van wetten en beleidsmaatregelen. In artikel 11 VEU wordt dialoog met de burgers gedefinieerd als een essentieel onderdeel van de participatieve democratie en wordt 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]”. De Conferentie over de toekomst van Europa en het actieplan voor Europese democratie bieden mogelijkheden om de participatie in de EU te vergroten.

### Zorgen voor een veilige ruimte, vrij van intimidatie en aanvallen

Het internationaal recht inzake mensenrechten garandeert mensen het recht op leven, vrijheid en persoonlijke veiligheid, op inspraak in openbare aangelegenheden en op het feit dat zij geen ongepaste inmenging ondergaan in de uitoefening van hun vrijheid van meningsuiting, vergadering en vereniging. Alle EU-lidstaten hebben de duurzameontwikkelingsdoelstellingen onderschreven die relevant zijn voor mensenrechtenverdedigers.

Uit gegevens en bewijzen van het FRA en andere organisaties blijkt echter dat zich in de EU nog steeds bedreigingen en aanvallen voordoen tegen maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers, alsook tegen journalisten, bloggers en klokkenluiders. Het gaat hierbij onder meer om veelvuldige online- en offlinebedreigingen en intimidatie (maar liefst 40 % van de respondenten op de FRA-raadpleging uit 2020 over de burgerlijke ruimte meldt onlineaanvallen en 26 % meldt offlineaanvallen), alsook vandalisme van gebouwen en eigendommen (8 %) en fysieke aanvallen (4 % van de respondenten). Bovendien is er sprake van een hoog percentage onderrapportage (minder dan een op de drie aanvallen wordt gemeld), en maatschappelijke organisaties uiten hun frustratie over de manier waarop de autoriteiten met incidenten omgaan.

In verschillende lidstaten klagen maatschappelijke organisaties over een vijandige houding jegens hen en jegens mensenrechtenverdedigers; meer dan een derde van de maatschappelijke organisaties maakt gewag van lastercampagnes door mediakanalen of overheidsactoren. In andere lidstaten daarentegen hebben regeringen, politici en hoge ambtenaren gewezen op de cruciale rol van mensenrechtenverdedigers en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld bij het bevorderen van rechten en het waarborgen van de verantwoordingsplicht, met name tijdens de COVID-19-pandemie.



## FRA-ADVIES 4

Met het oog op de uitvoering van artikel 11 VEU zou de EU kunnen overwegen een EU-beleidskader in te stellen dat een open, transparante en regelmatige dialoog mogelijk maakt tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld op EU-, nationaal en lokaal niveau. Een dergelijk kader dient passende middelen te omvatten om burgers en representatieve organisaties de kans te geven om hun meningen in alle domeinen van het optreden van de Unie kenbaar te maken.

Dergelijke middelen kunnen financiering omvatten voor passende processen, alsook opleiding van ambtenaren en regelmatige raadplegingen van en gedachtewisselingen met het maatschappelijk middenveld, onder meer via de vertegenwoordigingen van de Europese Commissie en het Europees Parlement in de lidstaten. Het kader moet de deelname van het maatschappelijk middenveld aan raadplegingen over EU-wetgeving en beleid gedurende de gehele beleidscyclus vergemakkelijken. In dit verband moet de nadruk worden gelegd op de toegang tot informatie en de deelname van maatschappelijke organisaties die kwetsbare en ondervertegenwoordigde groepen vertegenwoordigen.

Richtsnoeren voor de ontwikkeling van een dergelijk kader zijn opgenomen in de richtsnoeren van de Raad van Europa voor deelname van burgers aan de politieke besluitvorming. Bij de follow-up van de recente actieplannen, strategieën en andere beleidskaders van de EU in verband met de grondrechten — onder meer met betrekking tot de uitvoering van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en op het gebied van racismebestrijding, gelijkheid van lhbtqi+-personen, integratie van de Roma, kinderrechten, handicaps, rechten van slachtoffers, gendergelijkheid en integratie van migranten — dienen de lidstaten te worden aangespoord de resultaten van deze raadplegingen, alsook de toekomstige resultaten van de Conferentie over de toekomst van Europa en het actieplan voor Europese democratie, in hun activiteiten mee te nemen.

## FRA-ADVIES 5

De Europese Commissie dient in haar verslaglegging uit hoofde van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat, bij het monitoren en beoordelen van EU-regels en instrumenten ter bescherming van de rechten van slachtoffers van misdrijven en bij het herzien van EU-bepalingen inzake de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, een verwijzing op te nemen naar aanvallen op mensenrechtenverdedigers.

Zij zou ervoor moeten zorgen dat haar komende SLAPP-initiatief maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers doeltreffende bescherming biedt tegen juridische intimidatie. Een dergelijke bescherming zou kunnen bestaan in uniforme procedurele waarborgen tegen rechtszaken op verkeerde gronden, bepalingen ter uitsluiting van lastertoerisme en forumshopping, en de verplichting om bijstand en ondersteuning te verlenen aan slachtoffers van SLAPP's. De Europese Commissie en de lidstaten dienen hun respectieve middelen aan te wenden om justitiële autoriteiten en rechtspractici bewust te maken van de negatieve gevolgen van SLAPP-praktijken.

Voortbouwend op het bestaande externe EU-mechanisme voor mensenrechtenverdedigers [protectdefenders.eu](https://protectdefenders.eu), zou de EU kunnen overwegen passende financiële steun te verlenen voor de oprichting en handhaving van een soortgelijk toezichtsmechanisme in de EU, zodat maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers aanvallen kunnen melden, waarschuwingen kunnen registreren, trends in kaart kunnen brengen en tijdig gerichte steun aan slachtoffers kunnen verlenen.

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat misdrijven tegen maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers naar behoren worden vastgelegd, onderzocht en vervolgd, ook uit hoofde van toepasselijke bepalingen inzake haatmisdrijven, indien van toepassing. Politici en beleidsmakers zouden kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een positief beeld van het maatschappelijk middenveld en de belangrijke rol ervan kunnen benadrukken, door verklaringen te vermijden die een vijandige houding jegens maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers kunnen aanwakkeren en een remmend effect op hun mensenrechtenwerk kunnen hebben.

De lidstaten dienen zich te onthouden van het strafbaar stellen van bepaalde activiteiten of het nemen van soortgelijke juridische acties die de werking van maatschappelijke organisaties belemmeren in het kader van humanitaire bijstand aan asielzoekers en andere migranten, en tijdens opsporings- en reddingsoperaties op zee.

Organisaties en mensenrechtenverdedigers die met minderheidsgroepen, vluchtelingen en andere migranten werken, racisme bestrijden en zich voor vrouwenrechten, seksuele en reproductieve gezondheidsrechten en lhbt-rechten inzetten, worden het meest getroffen. Het ontbreken van een veilige omgeving waarin maatschappelijke organisaties hun taken kunnen vervullen, kan de uitvoering van de desbetreffende EU-strategieën in het gedrang brengen. Tegelijkertijd blijkt uit de gegevens dat bepaalde activiteiten van het maatschappelijk middenveld nog steeds strafbaar worden gesteld en gerechtelijk worden vervolgd, met name op het gebied van opsporings- en reddingsoperaties op zee en humanitaire bijstand voor mensen die onderweg in nood verkeren.

Er wordt ook gewezen op juridische en administratieve intimidatie, met name door onrechtmatige vervolgingen en strategische rechtszaken tegen inspraak door het publiek (SLAPP's). De Europese Commissie heeft in haar actieplan voor Europese democratie aangekondigd dat zij opdracht heeft gegeven tot een uitgebreide studie naar de gevolgen van SLAPP's voor waakhonden, zoals maatschappelijke organisaties en activisten uit het maatschappelijk middenveld in de hele EU, en dat zij op basis daarvan een initiatief zal voorstellen om SLAPP's tegen te gaan.



## De werkzaamheden van het FRA op het gebied van de burgerlijke ruimte

Het FRA heeft de opdracht de relevante instellingen, organen en instanties van de EU en haar lidstaten (wanneer zij handelen binnen het toepassingsgebied van het EU-recht) bijstand en expertise te verlenen op het gebied van de grondrechten, aan de hand van een reeks verschillende instrumenten.

In dit verband heeft het FRA tot taak via zijn grondrechtenplatform samen te werken met een reeks belanghebbenden, waaronder niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van de grondrechten<sup>a</sup>. Via dit platform<sup>b</sup> leveren maatschappelijke organisaties nuttige input en feedback over de werkzaamheden van het Bureau en over de ontwikkeling van de juiste voorwaarden en de nodige ruimte voor maatschappelijke organisaties en het daarmee verband houdende juridische en beleidsmatige kader van de EU op het gebied van de grondrechten.

Op basis van onderzoek door Franet<sup>c</sup> heeft het FRA in zijn verslag van 2018 over **uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU**, een aantal uitdagingen voor het maatschappelijk middenveld in kaart gebracht, zoals aspecten van het regelgevend optreden van de overheid, de beschikbaarheid van financiering, mogelijkheden om bij te dragen aan wetgeving en beleidsvorming, alsook intimidatie en negatieve discourses die het werk van het maatschappelijk middenveld ondermijnen.

In 2020 heeft het Bureau Franet, zijn onderzoeksnetwerk, opnieuw gevraagd informatie te verstrekken over juridische en beleidsmatige ontwikkelingen in verband met gunstige omstandigheden voor het maatschappelijk middenveld op het gebied van mensenrechten in alle EU-lidstaten en in de toetredingslanden Noord-Macedonië en Servië. De informatie had betrekking op het jaar 2020.

Bovendien heeft het Bureau sinds 2018 jaarlijks de actoren van het maatschappelijk middenveld die aan zijn grondrechtenplatform deelnemen, geraadpleegd over hun ervaringen. In totaal hebben 398 maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met mensenrechten uit alle 27 EU-lidstaten, waaronder vijftig overkoepelende organisaties op EU-niveau, op de onlineraadpleging van 2020 over de burgerlijke ruimte gereageerd<sup>d</sup>. Deze organisaties zijn actief op internationaal, EU-, nationaal of lokaal niveau en zijn werkzaam op verschillende gebieden, zoals belangenbehartiging, campagnevoering en bewustmaking, dienstverlening, maatschappelijke betrokkenheid, slachtofferhulp, onderzoek en gegevensvergaring, en procesvoering.

Om specifiekere antwoorden over de impact van de COVID-19 pandemie te verzamelen, heeft het FRA een aanvullende onlineraadpleging gehouden die betrekking had op maart tot en met november 2020<sup>e</sup>. In totaal hebben 177 maatschappelijke organisaties uit de hele EU gereageerd; 35 daarvan waren overkoepelende organisaties die op EU-niveau actief zijn.

Daarnaast organiseerde het FRA een aantal deskundigenbijeenkomsten en gedachtewisselingen met relevante maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van de mensenrechten, met name de jaarlijkse onlinebijeenkomst van het grondrechtenplatform over benaderingswijzen ten aanzien van werkzaamheden inzake mensenrechten in moeilijke tijden, die in februari 2021 plaatsvond. Deze bijeenkomst, die meer dan driehonderd maatschappelijke organisaties uit de hele EU samenbracht, bood aanvullende informatie over de uitdagingen en mogelijkheden die maatschappelijke actoren in hun werk ervaren<sup>f</sup>.

<sup>a</sup> Zie **Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten**, PB L 53 van 22.2.2007, blz. 1 (oprichtingsverordening).

<sup>b</sup> Zie voor meer informatie over het grondrechtenplatform van het FRA de **specifieke webpagina** van het Bureau.

<sup>c</sup> **Franet** is het multidisciplinaire onderzoeksnetwerk van het Bureau. Het bestaat uit contractanten in elke EU-lidstaat, het Verenigd Koninkrijk en landen met waarnemersstatus die desgevraagd aan het FRA relevante gegevens verstrekken over grondrechtenkwesies, teneinde de vergelijkende analyses van het Bureau te vergemakkelijken.

<sup>d</sup> Zie de **vragenlijst** voor de FRA-raadpleging in 2020 over de ervaringen van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU.

<sup>e</sup> Zie FRA (2021), **“Impact van de COVID-19-pandemie op het werk van het maatschappelijk middenveld – Resultaten van de raadpleging van het grondrechtenplatform van het FRA”**, 24 februari 2021.

<sup>f</sup> Zie FRA (2021), **“Benaderingswijzen ten aanzien van werkzaamheden inzake mensenrechten in moeilijke tijden – Verslag van het grondrechtenplatform van het FRA van 2021”**.



# PROPAGEER EN BESCHERM UW GRONDRECHTEN IN DE HELE EU —

Het volledige verslag is te vinden op:  
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

MEER INFORMATIE



**FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN**  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria  
T +43 158030-0 – F +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie