



2023/2836

20.12.2023

AANBEVELING (EU) 2023/2836 VAN DE COMMISSIE

van 12 december 2023

over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ("VEU"), berust de Unie op de waarden eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Krachtens artikel 10, lid 3, VEU heeft iedere burger het recht deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie, en moet de besluitvorming plaatsvinden op een zo open mogelijke wijze en zo dicht bij de burgers als mogelijk is. Artikel 165, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") vormt een grondslag voor optreden van de Unie om de deelneming van jongeren aan het democratisch leven in Europa aan te moedigen.
- (2) Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ("het Handvest") waarborgt het recht op vrijheid van vergadering en vereniging. Dit houdt in dat eenieder het recht heeft om in groepen of georganiseerde structuren met anderen samen te komen. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie ("HvJ-EU") heeft erkend, is dit recht een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving, aangezien het de burgers in staat stelt om op gebieden van gemeenschappelijk belang collectief op te treden en zo bij te dragen aan het functioneren van het openbare leven. Het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, zoals verankerd in artikel 11 van het Handvest, omvat de vrijheid om een mening te koesteren uit te spreken en om informatie te ontvangen of te verstrekken. Artikel 41 van het Handvest, inzake het recht op behoorlijk bestuur, verplicht de overheid bovendien om haar beslissingen met redenen te omkleeden. Artikel 24 van het Handvest omvat het recht van kinderen om vrijelijk hun mening te uiten en bepaalt dat aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden passend belang moet worden gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid.
- (3) Overheden zouden actief moeten worden aangemoedigd om burgers, maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers op een inclusieve en effectieve manier bij hun besluitvormingsprocessen te betrekken. Onder "besluitvormingsprocessen van overheden" worden geenszins verstaan individuele beslissingen van de overheid die gevolgen kunnen hebben voor rechten van individuele personen. Aangezien de voorwaarden voor participatie van individuele burgers en maatschappelijke organisaties verschillen, is een aanpak op maat nodig.
- (4) De lidstaten zouden een veilige en stimulerende omgeving moeten creëren en in stand houden waarin maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers hun effectieve betrokkenheid kunnen vergroten, en ervoor moeten zorgen dat deze actief kunnen deelnemen aan processen voor de vorming van overheidsbeleid, en aldus een sleutelrol kunnen spelen in de democratieën in de Unie. Onder maatschappelijke organisaties worden vaak niet-statelijke, non-profit-, onpartijdige en geweldloze structuren verstaan, waarin mensen zich organiseren om gemeenschappelijke doelstellingen en idealen na te streven⁽¹⁾. Mensenrechtenverdedigers zijn personen, groepen en maatschappelijke organisaties die universeel erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden bevorderen en beschermen, overeenkomstig de definitie in de VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers (1998)⁽²⁾, waarnaar ook wordt verwezen in de EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers⁽³⁾. Mensenrechtenverdedigers zetten zich in voor de bevordering en bescherming van burgerrechten en politieke rechten, en voor de bevordering, bescherming en verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten⁽⁴⁾. De Unie verbindt zich ertoe samen te werken met organisaties die de waarden en grondrechten van de Unie eerbiedigen, die verankerd zijn in artikel 2 VEU en in het Handvest.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie genaamd "Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling", COM(2012) 492 final.

⁽²⁾ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and>

⁽³⁾ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf

⁽⁴⁾ Elke verwijzing naar "maatschappelijke organisaties" in deze aanbeveling moet ook worden opgevat als een verwijzing naar "mensenrechtenverdedigers".

- (5) Burgers en maatschappelijke organisaties zouden moeten worden betrokken bij de processen voor de vorming van overheidsbeleid op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en internationaal niveau. Dit wordt ook genoemd in de richtsnoeren van de Verenigde Naties betreffende de effectieve uitvoering van het recht op participatie bij publieke aangelegenheden ⁽⁵⁾, de aanbevelingen van de Raad van Europa betreffende de juridische status van niet-gouvernementele organisaties in Europa ⁽⁶⁾, betreffende de deelname van de burgers aan het openbare leven ⁽⁷⁾ en betreffende de overlegdemocratie ⁽⁸⁾, de aanbeveling van de OESO inzake open bestuur ⁽⁹⁾, de gedragscode voor burgerparticipatie bij het besluitvormingsproces van de Conferentie van internationale niet-gouvernementele organisaties ⁽¹⁰⁾, en de richtsnoeren inzake de vrijheid van vereniging, gezamenlijk uitgebracht door het Bureau voor Democratische instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE/ODIHR) en de Commissie van Venetië ⁽¹¹⁾.
- (6) Empirisch onderbouwde beleidsvorming houdt in dat overheidsinstanties degenen die gevolgen ondervinden van de regels en besluiten die worden genomen, moeten raadplegen en actief de standpunten en het bewijsmateriaal van deze partijen moeten verzamelen tijdens de verschillende beleidsvormingsstadia. De lidstaten moeten er daarom belang aan hechten om de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de processen voor de vorming van overheidsbeleid actief te ondersteunen. Dat kan onder meer met innovatieve middelen, zoals culturele activiteiten en de inzet van culturele organisaties, waarvan is aangetoond dat zij de maatschappelijke betrokkenheid, de democratie en de sociale cohesie versterken ⁽¹²⁾. De lidstaten zouden moeten zorgen voor een ondersteunende en inclusieve omgeving die burgers kansen biedt om effectief aan die processen deel te nemen. Een dergelijke omgeving verbetert de transparantie en de weerbaarheid tegen de manipulatie van informatie en desinformatie en kan het vertrouwen in de representatieve democratie helpen versterken.
- (7) Het bevorderen van burgerparticipatie bij de vorming van overheidsbeleid stimuleert burgers om te gaan stemmen en om deel te nemen aan de representatieve democratie, onder meer door campagne te voeren en zich kandidaat te stellen. De lidstaten zouden er daarom voor moeten zorgen dat burgers toegang hebben tot informatie via passende kanalen en instrumenten voor participatie, alsook tot de middelen die hen bewuster maken van hun rechten als burgers van de Unie.
- (8) Participatie bij de vorming van overheidsbeleid zou inclusief moeten zijn, de participanten moeten een optimale afspiegeling vormen van de demografische samenstelling en diversiteit van een kiesdistrict en er moet oog zijn voor de behoeften van ondervertegenwoordigde groepen of personen met een handicap ⁽¹³⁾. De lidstaten zouden zowel online als offline moeten voorzien in aangepaste en toegankelijke participatieprocedures en -mechanismen voor deze groepen en personen, ook in landelijke en afgelegen gebieden.
- (9) Digitale technologieën transformeren zowel de beleidsvormingsprocessen in de Unie als de interactie van de overheid met de burger. Het gebruik van nieuwe technologieën in beleidsvormingsprocessen, zoals onlineplatforms en instrumenten voor e-governance, kan bijdragen aan een verbeterde interactie tussen burger en overheid. Bij de invoering van dergelijke technologieën zouden de controlemechanismen van een democratische samenleving in acht moeten worden genomen en zou er voor de nodige bescherming tegen het risico van cyberaanvallen en van onlinetoezicht moeten worden gezorgd. Digitale oplossingen hebben zeker potentieel om de participatie van het publiek te vergroten, maar volstaan wellicht niet en kunnen ook de digitale kloof vergroten. Daarom moet waar nodig fysieke deelname worden beoogd en mogelijk worden gemaakt.

⁽⁵⁾ VN, Guidelines on the effective implementation on the right to participation in public affairs, 2018.

⁽⁶⁾ Raad van Europa, aanbeveling CM/Rec(2007)14 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de juridische status van niet-gouvernementele organisaties in Europa.

⁽⁷⁾ Raad van Europa, aanbevelingen CM/Rec(2001)19 en CM/Rec(2018)4 van het Comité van ministers aan de lidstaten betreffende de deelname van burgers aan het lokale openbare leven. Wat het lokale niveau betreft, zie ook de aanbeveling CM/Rec(2009)2 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over de evaluatie, controle en monitoring van participatie en participatiebeleid op lokaal en regionaal niveau, en het aanvullend protocol van de Raad van Europa bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

⁽⁸⁾ Raad van Europa, aanbeveling van het Comité van ministers aan de lidstaten CM/Rec(2023)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy.

⁽⁹⁾ OESO, Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438

⁽¹⁰⁾ Conferentie van internationale intergouvernementele organisaties, Code of good practice for civil participation in the decision process, herzien op 30 oktober 2009.

⁽¹¹⁾ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf>

⁽¹²⁾ Zie "Culture and Democracy: the evidence — the importance of citizens" participation in cultural activities for civic engagement, democracy and social cohesion — lessons from international research", Bureau voor publicaties van de Europese Unie, mei 2023.

⁽¹³⁾ Zie bijvoorbeeld de verwijzing naar de participatie van personen met een handicap en van Roma in de mededelingen van de Commissie "Een Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030", COM(2021) 101 final, en "Een Unie van gelijkheid: strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma", COM(2020) 620 final.

- (10) Mediageletterdheid en digitale vaardigheden zijn belangrijk om deel te kunnen nemen aan online processen voor de vorming van overheidsbeleid, toegang te kunnen krijgen tot en zijn weg te kunnen vinden in relevante informatie, contact te kunnen leggen met autoriteiten, en het vermogen te kunnen ontwikkelen om gemanipuleerde informatie, waaronder desinformatie, te herkennen en er tegenstand aan te bieden. Deze vaardigheden kunnen verder worden bevorderd door onderwijs en opleiding, door niet-formeel en informeel leren en door jeugdwerk waarbij de nadruk op kritisch denken ligt.⁽¹⁴⁾ Er is een samenlevingsbrede aanpak nodig, waarbij ook wordt samengewerkt met organisaties die basisinitiatieven ontwikkelen en activiteiten ondernemen op het gebied van het monitoren, het herkennen, het “prebunkten” (weerleggen op voorhand) en ontcrachten van desinformatie.
- (11) Innovatieve vormen van participatie waarbij burgers rechtstreeks worden betrokken, zoals online- en offlineprocessen voor overleg en cocreatie, zijn veelbelovende manieren om governancemechanismen te ondersteunen en te vernieuwen. Zij helpen burgers te mobiliseren om complexe beleidsproblemen aan te pakken, waaronder besluitvorming op het gebied van klimaatverandering en infrastructuurinvesteringen⁽¹⁵⁾.
- (12) Deze innovatieve vormen van participatie en betrokkenheid bij de vorming van overheidsbeleid kunnen in verschillende stadia van de beleidsvorming worden gebruikt en in verschillende vormen worden georganiseerd, zoals burgerpanels, online of offline jury's en vergaderingen, consensusconferenties, participatieve budgettering en cocreatie. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat hun overheidsdiensten over de nodige financiële middelen en expertise beschikken om dit te organiseren, waarbij rekening moet worden gehouden met bijvoorbeeld de vereisten van het Unierecht inzake gegevensbescherming.
- (13) De lidstaten kunnen zich laten inspireren door de expertise en beste praktijken die op het niveau van de Unie zijn verzameld, met name in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa⁽¹⁶⁾. Om actieve participatie te ondersteunen en gevolg te geven aan de conferentie, luidt de Commissie een nieuwe fase voor burgerparticipatie in door haar normen aan te scherpen en haar instrumenten te verbeteren. Onder deze instrumenten vallen ook de Europese burgerpanels, waarin willekeurig geselecteerde burgers uit alle lidstaten (waarvan een derde jongeren tussen de 16 en 25 jaar) worden uitgenodigd om samen belangrijke, toekomstige voorstellen te bespreken, en die nu een vast onderdeel van het democratisch leven in de Unie vormen⁽¹⁷⁾. De Commissie ontwikkelt ook een nieuwe versie van de portaalsite “Geef uw mening”, het centrale contactpunt voor online burgerparticipatie. De portaalsite “Geef uw mening” stelt burgers in staat om op verschillende niveaus in contact te treden met de Europese instellingen: door zich uit te spreken over wetgevingsinitiatieven (openbare raadplegingen), door met andere Europeanen te debatteren en te overleggen en door via Europese burgerinitiatieven zelf voorstellen te doen voor een Unie waarin zij graag willen leven. De portaalsite bevat veel unieke elementen die werden ontwikkeld voor het meertalige digitale platform van de Conferentie over de toekomst van Europa. De Commissie heeft ook het Kenniscentrum voor participatie- en overlegdemocratie opgericht⁽¹⁸⁾ om de toepassing van deze methoden op Unie- en nationaal niveau te ondersteunen, door professionals en onderzoekers uit de hele Unie met elkaar in contact te brengen en onderzoek te doen naar beste praktijken en innovaties, zowel online als offline.
- (14) De lidstaten kunnen zich ook laten inspireren door initiatieven die zijn genomen in het kader van de milieudemocratiewetten en soortgelijke initiatieven toepassen op andere gebieden van het overheidsbeleid. Voorbeelden van zulke initiatieven houden met name verband met verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus⁽¹⁹⁾ en Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁰⁾, of met de “peer”-parlementen⁽²¹⁾ die door de Unie worden georganiseerd, bijvoorbeeld in het kader van het Europees klimaatpact, om te bespreken hoe individuen, lokale en nationale overheden en de Europese Unie de klimaatverandering het best kunnen tegengaan.

⁽¹⁴⁾ Raad van Europa, Digital Citizenship Education Handbook, <https://rm.coe.int/16809382f9>. Zie ook Europese Commissie, Engaging with Food, People and Places. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121910>

⁽¹⁵⁾ Zie de initiatieven in het kader van het Europees klimaatpact (europa.eu). Zie ook het OESO-verslag “Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions — Catching the Deliberative Wave” (2020) en OESO-verklaring OESO/LEGAL/0484 van 18 november 2022 over het opbouwen van vertrouwen en versterking van de democratie, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484>

⁽¹⁶⁾ Verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa, “De toekomst ligt in jouw handen”, 9 mei 2022.

⁽¹⁷⁾ Zie de mededeling van de Commissie van 17 juni 2022 aan het Europees Parlement, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Conferentie over de toekomst van Europa — Van visie tot concrete actie” (COM(2022) 404 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0404> Zie ook de webpagina van de Europese burgerpanels (europa.eu).

⁽¹⁸⁾ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy/about_en

⁽¹⁹⁾ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (“het Verdrag van Aarhus”) van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE).

⁽²⁰⁾ Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>).

⁽²¹⁾ https://climate-pact.europa.eu/about/peer-parliaments_en

- (15) De Unie, binnen haar bevoegdheid, en al haar lidstaten zijn partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap ⁽²²⁾. In dit verdrag is bepaald dat staten die partij zijn, bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid tot uitvoering van het verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap, nauw overleg plegen met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en hen daar actief bij betrekken. De toegankelijkheid voor personen met een handicap zou moeten worden gewaarborgd in overeenstemming met de toegankelijkheidseisen van bijlage I bij Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²³⁾ en er zouden redelijke aanpassingen moeten worden gedaan om te waarborgen dat personen met een handicap aan processen voor de vorming van overheidsbeleid kunnen deelnemen op voet van gelijkheid met anderen.
- (16) De lidstaten zouden de deelname van kinderen en jongeren aan het democratisch leven in de Unie moeten aanmoedigen zodat zij zich als actieve burgers en drijfkrachten achter positieve transformatieve verandering langdurig zullen blijven inzetten voor de Europese democratieën. Hiertoe wordt opgeroepen in de EU-strategie voor de rechten van het kind ⁽²⁴⁾, de EU-strategie voor jongeren ⁽²⁵⁾ en een resolutie van het Europees Parlement ⁽²⁶⁾. De lidstaten zouden lessen kunnen trekken uit de beste praktijken van bestaande kinder- en jeugdleden en -processen, zoals EU-jongerendialogen ⁽²⁷⁾, het EU-platform voor de participatie van kinderen ⁽²⁸⁾ en de Leerhoek ⁽²⁹⁾. Ook raden voor ouderen en personen met een handicap kunnen dienen als voorbeeld voor het integreren van de standpunten van burgers in de vorming van overheidsbeleid.
- (17) Maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de bevordering en bescherming van de grondrechten vormen een belangrijk spreekbuis voor individuen en groepen uit diverse geledingen van de samenleving, met inbegrip van degenen in de meest kwetsbare situaties, en dragen bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen en aan economische ontwikkeling. Ze bevorderen pluralisme en verantwoordelijkheid in de besluitvorming en verbeteren de kwaliteit van de representatieve democratie, zoals is erkend in het actieplan voor Europese democratie ⁽³⁰⁾, het jaarverslag over de toepassing van het Handvest van 2022 ⁽³¹⁾, de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat ⁽³²⁾ en het actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024 ⁽³³⁾. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de grote rol die het maatschappelijk middenveld speelt bij de checks-and-balances van gezonde democratieën bliksemdoend en steeds benadrukt dat de wijze waarop publieke waakhonden hun werk doen, grote gevolgen kan hebben voor het functioneren van een democratische samenleving.

⁽²²⁾ Zie het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap en het facultatieve protocol daarbij (A/RES/61/106). Volgens het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap wordt onder "redelijke aanpassingen" verstaan: noodzakelijke en passende wijzigingen en aanpassingen die geen onevenredige of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen.

⁽²³⁾ Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>).

⁽²⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de rechten van het kind, COM(2021) 142 final van 24.3.2021.

⁽²⁵⁾ Resolutie van de Raad van de Europese Unie en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen over een kader voor Europese samenwerking in jeugdzaken: De EU-strategie voor jongeren 2019-2027 (PB C 456 van 18.12.2018, blz. 1).

⁽²⁶⁾ Resolutie van het Europees Parlement over burgerdialogen en burgerparticipatie in de besluitvorming van de EU van 7 juli 2021 (2020/2201(INI)), punt 17.

⁽²⁷⁾ EU-jongerendialog | Europese jongerensite (europa.eu).

⁽²⁸⁾ EU-platform voor participatie van kinderen (europa.eu).

⁽²⁹⁾ Leerhoek (europa.eu).

⁽³⁰⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het actieplan voor Europese democratie, COM(2020) 790 final van 3.12.2020, blz. 1.

⁽³¹⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een bloeiende ruimte voor het maatschappelijk middenveld ter eerbiediging van de grondrechten in de EU, Jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2022, COM(2022)716 final van 6.12.2022.

⁽³²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de rechtsstaat 2023 — Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, COM(2023) 800 final van 5.7.2023, blz. 26.

⁽³³⁾ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad — Het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024 (JOIN/2020/5 final).

- (18) In het jaarlijkse verslag van de Commissie over de rechtsstaat worden de ontwikkelingen in verband met de inclusiviteit van wetgevingsprocessen en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld beschouwd als onderdeel van de eerbiediging van de rechtsstaat en zijn meermaals aanbevelingen over deze kwestie aan individuele lidstaten gedaan. In het verslag over de rechtsstaat 2022 wordt bevestigd dat “een betere participatie van belanghebbenden, ook van maatschappelijke organisaties, zowel de kwaliteit van de wetgeving als de transparantie van het proces ten goede kan komen”. Als er daarentegen geen geformaliseerde processen voor het leveren van een bijdrage aan de besluitvorming zijn, de raadpleging pas in een laat stadium en op een onsamenhangende manier plaatsvindt, de gesprekspartners selectief en op ondoorzichtige gronden worden gekozen en geen sprake is van doeltreffende follow-up, dan kan de rechtsstaat in gevaar zijn en komen de democratische processen ernstig in het gedrang. Ook in het verslag over de toepassing van het Handvest van 2022 wordt benadrukt dat de rol van maatschappelijke organisaties moet worden erkend om hen in staat te stellen op te treden en dat aan de voorwaarden moet worden voldaan waaronder zij op zinvolle wijze kunnen worden betrokken bij de besluitvorming en de uitvoering van het beleid van de lidstaten en de Unie.
- (19) Effectieve en inclusieve participatie bij processen voor de vorming van overheidsbeleid is alleen mogelijk als maatschappelijke organisaties kunnen werken in een democratisch bestel dat de rechtsstaat eerbiedigt, en in een veilige en faciliterende omgeving waarin hun grondrechten en die van hun leden worden geëerbiedigd, onder andere op het vlak van vrijheid van vereniging en vergadering, vrijheid van meningsuiting en van toegang tot informatie, alsook het recht op vrijheid en veiligheid, eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, bescherming van persoonsgegevens, eigendom en non-discriminatie. Om doeltreffend te kunnen deelnemen aan processen voor de vorming van overheidsbeleid, hebben maatschappelijke organisaties een veilige, gezonde en bloeiende civiele ruimte nodig, waar ze worden beschermd en ondersteund en waar hun positie wordt versterkt ⁽³⁴⁾ en ze ten volle gebruik kunnen maken van de fundamentele vrijheden van de interne markt. Er zijn voortdurende inspanningen nodig om een dergelijke faciliterende civiele ruimte te creëren en te cultiveren voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers die de waarden van de Unie ten volle eerbiedigen ⁽³⁵⁾.
- (20) Het HvJ-EU heeft geoordeeld dat maatschappelijke organisaties “zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging [moeten kunnen] voortbestaan en functioneren” ⁽³⁶⁾, en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft benadrukt dat de lidstaten zich niet alleen moeten onthouden van on gepaste inmenging in de activiteiten van maatschappelijke organisaties, maar ook juridische, administratieve en praktische maatregelen moeten nemen om te voorzien in ondersteunende randvoorwaarden voor maatschappelijke organisaties ⁽³⁷⁾. Een dergelijke omgeving is een essentieel onderdeel van democratische systemen waarin de rechtsstaat en de grondrechten worden geëerbiedigd en gehandhaafd.
- (21) Overheidsinstanties hebben de plicht de vrijheid van vereniging en meningsuiting en de veiligheid van maatschappelijke organisaties te beschermen door te zorgen voor een passend juridisch kader, door bedreigingen tegen maatschappelijke organisaties te monitoren en doeltreffend proberen aan te pakken, door toegang te bieden tot adequate ondersteuningsdiensten en door financiële en andere middelen beschikbaar te stellen waarmee maatschappelijke organisaties hun werk kunnen doen. Hoewel de meeste lidstaten zorgen voor een veilige ruimte voor maatschappelijke organisaties, is de afgelopen jaren in sommige lidstaten een toename merkbaar van het aantal fysieke, verbale en digitale aanvallen tegen deze organisaties, alsook van haat, pesterijen, intimidatie en lastercampagnes, onder meer via de strafbaarstelling van humanitaire activiteiten op het gebied van de grondrechten, administratieve en wettelijke beperkingen, onwettig toezicht en het gebruik van strategische rechtszaken tegen publieke participatie ⁽³⁸⁾. Uit diverse studies blijkt ook dat het dan meestal gaat om maatschappelijke organisaties die actief zijn op het vlak van vrouwenrechten, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, lhbtq-rechten, rechten van migranten en asielzoekers, openbare integriteit en corruptiebestrijding, en milieubescherming.

⁽³⁴⁾ Verslag van de secretaris-generaal van de Raad van Europa, State of Democracy, Human Rights and the Rule of law in Europe, A shared responsibility for democratic security in Europe, blz. 53. Zie ook aanbeveling CM(2017)83-final van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten betreffende richtsnoeren voor burgerparticipatie bij de politieke besluitvorming. Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van ministers aan de lidstaten betreffende de noodzaak om de bescherming en bevordering van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa te versterken. Op VN-niveau, zie Guidelines for States on the effective implementation of the right to participation in public affairs, Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties, 2018.

⁽³⁵⁾ Zie de conclusies van de Raad over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten — De rol van het maatschappelijk middenveld bij het beschermen en bevorderen van de grondrechten in de EU, 24 februari 2023, 6675/23, punten 9, 12 en 16. In zijn conclusies verzoekt de Raad de lidstaten ondersteunende randvoorwaarden voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers te bevorderen, zodat zij hun activiteiten kunnen voortzetten in overeenstemming met de waarden van de Unie en zonder ongerechtvaardigde inmenging door de overheid, zoals EU- en internationale normen vereisen. Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2022 over de steeds beperktere ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa (2021/2103(INI)) en de resolutie van het Europees Parlement van 17 februari 2022 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende een statuut voor Europese grensoverschrijdende verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk (2020/2026(INL)) en het jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2022, COM(2022) 716 final, blz. 34. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de rechtsstaat 2023 — Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, COM(2023) 800 final, blz. 26.

⁽³⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 2020 in zaak C-78/18, Commissie tegen Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 106.

⁽³⁷⁾ Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 20 oktober 2005, *Ouranio Toxo e.a. tegen Griekenland*, verzoekschrift nr. 74989/01, § 35.

⁽³⁸⁾ Zie de verslagen van het Grondrechtenbureau van de Europese Unie, Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU, 2018; Protecting civic space in the EU, 2021; Europe's civil society: still under pressure — update, 2022. Zie ook de monitoring van Civicus <https://monitor.civicus.org/>

- (22) De lidstaten moeten ervoor zorgen dat maatschappelijke organisaties toegang hebben tot financiële middelen en deze naar eigen goeddunken kunnen gebruiken ⁽³⁹⁾, onder meer door te steunen op fondsen van de Unie. Om doeltreffend aan de processen voor de vorming van overheidsbeleid te kunnen deelnemen, moeten maatschappelijke organisaties over voldoende middelen beschikken.
- (23) De Unie biedt maatschappelijke organisaties reeds ruime financieringsmogelijkheden voor de uitvoering van projecten die bijdragen aan het bevorderen van de waarden van de Unie. Om hen te helpen hun weg in verschillende programma's te vinden heeft de Commissie een gemakkelijk toegankelijk portaal opgezet waarop alle fondsen van de Unie te vinden zijn, waaronder financieringsmogelijkheden op het gebied van democratie ⁽⁴⁰⁾. De Commissie verleent in het kader van het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden specifieke financiële steun aan maatschappelijke organisaties in de lidstaten. Dat programma heeft tot doel de rechten en waarden die in de Verdragen, het Handvest en de toepasselijke internationale mensenrechtenverdragen zijn verankerd, te beschermen en te bevorderen, met name door maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden die actief zijn op lokaal, regionaal, nationaal en transnationaal niveau te ondersteunen en door democratische en burgerparticipatie aan te moedigen, teneinde open, op rechten en op de rechtstaat gebaseerde, democratische, gelijke en inclusieve samenlevingen in stand te houden en verder te ontwikkelen. Bovendien bieden Erasmus+, het Europees Solidariteitskorps en Creatief Europa financieringsmogelijkheden voor samenwerking met het maatschappelijk middenveld, burgerparticipatie en democratische participatie. Ook met Horizon Europa, het kaderprogramma van de Unie voor onderzoek en innovatie, worden maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers gesteund op een aantal thematische onderzoeksgebieden ⁽⁴¹⁾. In het kader van het instrument voor technische ondersteuning is ook technische bijstand voor administratieve hervormingen in de lidstaten verleend, die mogelijkheden biedt voor de financiering van capaciteitsopbouw voor participatieve praktijken bij overheidsdiensten en overheidsinstanties. Begunstigden van Uniefinanciering moeten de waarden van de Unie eerbiedigen wanneer zij deze financiering benutten en de Commissie heeft maatregelen genomen om naleving te ondersteunen en mogelijke schendingen aan te pakken.
- (24) De Unie brengt haar verbintenis om bij te dragen aan het beschermen en bevorderen van een veilige en faciliterende civiele ruimte ook tot uiting in haar externe optreden, onder meer in haar actieplan inzake mensenrechten en democratie (2020-2024) ⁽⁴²⁾. Deze verbintenis wordt ook uiteengezet in de EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers ⁽⁴³⁾ en bevestigd in de mededeling van 2012 getiteld "Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen" ⁽⁴⁴⁾, in de richtsnoeren inzake EU-steun aan het maatschappelijk middenveld in de uitbreidingsregio voor de periode 2021-2027 en in het jongerenactieplan voor het externe optreden van de EU ⁽⁴⁵⁾. De wijze waarop de Unie haar democratische en fundamentele rechten binnen de Unie bevordert en ondersteunt, ligt aan de basis van de kracht en geloofwaardigheid van het optreden van de Unie voor de handhaving van de mensenrechten wereldwijd.
- (25) Deze aanbeveling maakt deel uit van het pakket voor de verdediging van de democratie, dat ook een voorstel omvat voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften op de interne markt betreffende de transparantie van activiteiten met betrekking tot belangenvertegenwoordiging namens derde landen en een aanbeveling van de Commissie over inclusieve en weerbare verkiezingsprocessen in de Unie, het bevorderen van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement.
- (26) Deze aanbeveling bouwt voort op de bevindingen uit het verslag over de toepassing van het Handvest van 2022 en de jaarlijkse verslagen over de situatie van de rechtsstaat in de Unie en haar lidstaten, met name wat betreft het kader voor het maatschappelijk middenveld. De aanbeveling vormt ook een aanvulling op het actieplan voor Europese democratie — dat bedoeld is om de positie van de burgers te versterken en de democratieën weerbaarder

⁽³⁹⁾ Artikel 13 van de VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers. Richtsnoeren van het ODIHR van de OSVE en de Commissie van Venetië inzake de vrijheid van vereniging, beginsel 7, blz. 42, <https://www.osce.org/odihr/132371>

⁽⁴⁰⁾ Funding & tenders (europa.eu).

⁽⁴¹⁾ Met Horizon Europa wordt bijvoorbeeld het testen en het toepassen van onderzoeksresultaten ondersteund, onder meer voor experimenten met democratische innovaties op het gebied van burgerparticipatie (zie HORIZON-CL2-2024-DEMOCRACY-01-12). In een recent verslag zijn de resultaten van EU-onderzoek naar de participatie- en overlegdemocratie verzameld. Horizon Europa zal ook een nieuw netwerk ondersteunen voor innovatieve oplossingen voor de toekomst van de democratie, waarbij onderzoekers op het gebied van democratie uit heel Europa worden samengebracht met mensen die actief zijn op het gebied van burgerparticipatie en -overleg en burgerschapsvorming, zodat zij aanbevelingen voor beleidsmakers kunnen ontwikkelen op basis van de onderzoeksresultaten (zie HORIZON-CL2-2022-DEMOCRACY-02-01).

⁽⁴²⁾ https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

⁽⁴³⁾ https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf

⁽⁴⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁴⁵⁾ Jongerenactieplan (gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger) Internationale partnerschappen (europa.eu).

te maken in de hele Unie door vrije en eerlijke verkiezingen te bevorderen, de mediavrijheid te versterken en de manipulatie van informatie en desinformatie tegen te gaan —, op de aanbeveling (EU) 2021/1534 van de Commissie ⁽⁴⁶⁾ en op het initiatief van de Commissie van 2022 ter bestrijding van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (anti-SLAPP) ⁽⁴⁷⁾. De aanbeveling bouwt voort op de prioritaire acties die in de mededeling “Verslag over het EU-burgerschap van 2020” ⁽⁴⁸⁾ zijn aangekondigd en vormt een aanvulling op het burgerschapspakket, dat aan het eind van 2023 is gepresenteerd.

- (27) De aanbeveling is gericht tot de lidstaten. Kandidaat-lidstaten en aspirant-kandidaten voor toetreding tot de Unie, alsook landen die onder het nabuurschapsbeleid van de Unie vallen, worden eveneens aangemoedigd deze aanbeveling te volgen,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

Onderwerp

1. Deze aanbeveling heeft tot doel de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de vorming van overheidsbeleid te bevorderen ten behoeve van de democratische weerbaarheid in de Unie. Ze moedigt de lidstaten aan om burgers en maatschappelijke organisaties meer mogelijkheden te bieden om effectief te participeren bij de processen voor de vorming van overheidsbeleid van overheidsinstanties op lokaal, regionaal en nationaal niveau, in overeenstemming met de gevestigde normen en goede praktijken.
2. De lidstaten wordt aanbevolen om een veilige en faciliterende omgeving voor maatschappelijke organisaties te creëren en in stand te houden, zodat deze organisaties effectief kunnen deelnemen aan de processen voor de vorming van overheidsbeleid. Teneinde een bloeiende ruimte voor het maatschappelijk middenveld te waarborgen, zouden de lidstaten doeltreffende, passende en evenredige maatregelen moeten nemen om maatschappelijke organisaties te beschermen en te ondersteunen en hun positie te versterken.

Algemeen kader voor effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties

3. De lidstaten zouden een kader moeten bevorderen en faciliteren dat burgers en maatschappelijke organisaties in staat stelt te participeren bij processen voor de vorming van overheidsbeleid (“kader voor participatie”) en ervoor moeten zorgen dat het kader voor participatie wordt uitgevoerd in overeenstemming met de in deze aanbeveling vervatte richtsnoeren.
4. Het kader voor participatie zou moeten zorgen voor een respectvolle behandeling van alle participanten, die in alle vrijheid en zonder ongepaste inmenging zouden moeten kunnen participeren.
5. Het kader voor participatie zou duidelijk en toegankelijk moeten zijn, onder meer door te zorgen voor de tijdige verspreiding van adequate informatie en door concrete mogelijkheden en adequate instrumenten voor participatie te bieden die gebaseerd zijn op vooraf vastgestelde parameters. In het bijzonder zouden de lidstaten:
 - a) moeten zorgen voor continue en regelmatige participatie op het vlak van onderwerpen van algemeen belang, ook buiten de verkiezingsperiodes;

⁽⁴⁶⁾ Aanbeveling (EU) 2021/1534 van de Commissie van 16 september 2021 over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie (PB L 331 van 20.9.2021, blz. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj>).

⁽⁴⁷⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”), COM (2022) 177 final, 2022/0117(COD) en Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”) (PB L 138 van 17.5.2022, blz. 30).

⁽⁴⁸⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Verslag over het EU-burgerschap 2020 — Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen, COM(2020) 730 final.

- b) moeten beschikken over een duidelijk omschreven beleids- of regelgevingskader voor participatie door zowel burgers als maatschappelijke organisaties, met daarin onder meer de doelstellingen, procedures en de betrokken actoren;
 - c) alleen evenredige en duidelijk gecommuniceerde beperkingen van het in punt b) bedoelde kader moeten toepassen en ervoor moeten zorgen dat burgers en maatschappelijke organisaties toegang hebben tot verhaalmechanismen, in voorkomend geval;
 - d) participatie al vroeg in de beleidsvormingsprocessen mogelijk moeten maken, wanneer de behoeften, prioriteiten en mogelijke beleidsopties worden bepaald;
 - e) tijdig en in gemakkelijk toegankelijke vorm adequate en noodzakelijke informatie over een specifieke participatie-activiteit moeten verstrekken, onder meer over de context en het beoogde soort maatregelen, de procedures, de participatietermijnen, de instantie die bevoegd is voor de activiteit en de contactgegevens van die instantie;
 - f) moeten zorgen voor een zo ruim mogelijke toegang tot informatie en belangrijke documenten, zowel offline als online, onder meer via de websites van de betrokken overheidsinstanties, en deze informatie proactief en op grote schaal moeten verspreiden onder het publiek, in begrijpelijke taal, kosteloos en zonder onnodige administratieve belemmeringen;
 - g) maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat informatie specifiek wordt verstrekt aan burgers en maatschappelijke organisaties die waarschijnlijk gevolgen van het beleid zullen ondervinden, met bijzondere aandacht voor de meest gemarginaliseerde, ondervertegenwoordigde en kwetsbare personen en groepen;
 - h) moeten voorzien in voldoende tijd en middelen om een zinvolle impact te waarborgen en rekening moeten houden met de nationale vakantieperiodes om een adequate participatie mogelijk te maken;
 - i) moeten voorzien in niet-discriminerende en toegankelijke manieren om te participeren, opdat ook personen met een handicap zonder onnodig veel omhaal en kosteloos kunnen participeren.
6. Het kader voor participatie zou transparant moeten zijn en de lidstaten zouden moeten voorzien in toezicht op de processen. In het bijzonder zouden de lidstaten:
- a) de participanten achteraf moeten informeren over de resultaten van het proces voor de vorming van overheidsbeleid en over de follow-up van de uitgevoerde participatieactiviteiten;
 - b) burgers en maatschappelijke organisaties regelmatig moeten uitnodigen om te participeren in verschillende stadia van de beleidsvormingsprocessen, ook in het stadium van de evaluatie van het beleid;
 - c) hun participatiekader periodiek moeten evalueren om het te verbeteren en aan te passen, bijvoorbeeld door gebruiksvriendelijkere, doeltreffendere en innovatievere methoden in te voeren.
7. Het kader voor participatie zou inclusief moeten zijn en ervoor moeten zorgen dat burgers en maatschappelijke organisaties gelijke kansen hebben om te participeren, en dat rekening wordt gehouden met een veelheid aan meningen, waaronder die van ondervertegenwoordigde, bijzonder kwetsbare en gemarginaliseerde personen. In het bijzonder:
- a) zouden de lidstaten ernaar moeten streven instrumenten en methoden te gebruiken die leiden tot een zo groot mogelijke participatie van burgers, groepen en maatschappelijke organisaties, en zouden ze de keuze voor gemakkelijk toegankelijke en niet-discriminerende participatieprocessen moeten stimuleren;
 - b) zouden de lidstaten belemmeringen voor de participatie van ondervertegenwoordigde groepen moeten voorkomen en verhelpen door rekening te houden met de bijzondere behoeften van, onder meer, personen met een handicap, jongeren, ouderen, burgers met een migratieachtergrond en mobiele burgers van de Unie;
 - c) zouden participatieprocessen en -activiteiten zo deskundig mogelijk moeten worden gefaciliteerd om te zorgen voor een inclusieve aanpak waarbij alle deelnemers in gelijke mate kunnen worden gehoord, alsook voor een correcte weergave van de veelheid aan meningen over de besproken onderwerpen.
8. De lidstaten zouden voorlichtingsinitiatieven moeten ontwikkelen, ondersteunen en uitvoeren om meer bekendheid te geven aan de participatiemogelijkheden die op nationaal, regionaal en lokaal niveau bestaan en aan de methoden en instrumenten die beschikbaar zijn om de effectieve betrokkenheid bij processen voor de vorming van overheidsbeleid te ondersteunen en te bevorderen.
9. De lidstaten zouden burgers, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties door middel van opleidings- en voorlichtingssessies beter in staat moeten stellen om effectief en zinvol te participeren bij de processen voor de vorming van overheidsbeleid.

10. De lidstaten zouden specifieke financiering moeten uittrekken om de uitvoering van hun kader voor participatie op alle overheidsniveaus te ondersteunen, en daartoe onder meer optimaal gebruik moeten maken van de beschikbare middelen van de Unie.

Specifieke maatregelen om de participatie van burgers bij de vorming van overheidsbeleid te ondersteunen en te stimuleren

11. De lidstaten zouden voor specifieke beslissingen en beleidsmaatregelen door burgers geleide participatie- en overlegactiviteiten moeten organiseren, waarbij individuele en collectieve participatiemethoden, zoals burgerpanels, burgervergaderingen en andere vormen van dialoog en cocreatie, worden ondersteund en aangemoedigd. Daarbij zouden de lidstaten inspiratie kunnen putten uit de ervaring, expertise en goede praktijken die in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa en de daaropvolgende Europese burgerpanels zijn verzameld, alsook uit internationale normen, zoals de OESO-richtsnoeren voor publieke participatie ⁽⁴⁹⁾. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat dergelijke activiteiten worden vergemakkelijkt door middel van een robuuste methodologie en kernbeginselen die de kwaliteit, inclusiviteit en integriteit ervan ondersteunen.
12. Wanneer de lidstaten burgers uitnodigen voor participatie en overleg, moeten zij ervoor zorgen dat deze activiteiten zo inclusief mogelijk zijn. Daartoe dienen zij gebruik te maken van de beste statistische aselecte steekproef- en lotingstechnieken die voor handen zijn. Waar dat mogelijk en noodzakelijk is, zouden de lidstaten aan de hand van statistieken en attitudeonderzoeken verschillen in de participatie van diverse groepen in kaart moeten brengen en moeten aanpakken. Om ervoor te zorgen dat de deelnemers de demografische samenstelling van de lidstaat weerspiegelen, zou de selectie van burgers gebaseerd moeten zijn op demografische criteria, waarbij onder meer gebruik kan worden gemaakt van volkstellingsgegevens of soortgelijke relevante gegevens en eventuele andere attitudecriteria die de diversiteit garanderen. De lidstaten zouden moeten zorgen voor gunstige voorwaarden voor participatie, zonder lasten ⁽⁵⁰⁾ en, in voorkomend geval, voor de terugbetaling van deelnamekosten, onder meer ter ondersteuning van economisch uitgesloten burgers.
13. De lidstaten zouden specifieke maatregelen moeten nemen om de participatie van kinderen en jongeren aan het politiek en democratisch bestel op lokaal, regionaal en nationaal niveau te versterken, ook in landelijke en afgelegen gebieden. Overheidsinstanties zouden maatregelen moeten nemen — voornamelijk in het kader van onderwijs en opleiding en andere contexten waarin kinderen en jongeren actief zijn — om zinvolle, inclusieve en veilige participatie van kinderen en jongeren zonder enige vorm van discriminatie te bevorderen.
14. Om participatieve en overlegactiviteiten in de digitale openbare ruimte te bevorderen, moeten de lidstaten het gebruik van nieuwe technologieën onderzoeken die gemakkelijk toegankelijk zijn voor burgers. In dit verband zouden de lidstaten mediageletterdheid en kritisch denken vanaf jonge leeftijd moeten stimuleren, onder meer via cursussen over omgaan met informatie. Het gebruik van nieuwe technologieën zou volledig in overeenstemming moeten zijn met de grondrechten, met inbegrip van het recht op gegevensbescherming en het recht op non-discriminatie, en met beginselen als inclusiviteit, toegankelijkheid, technologische neutraliteit en netneutraliteit.

Specifieke maatregelen om de civiele ruimte te ondersteunen en te beschermen met het oog op effectieve participatie van maatschappelijke organisaties

15. De lidstaten zouden een veilige en faciliterende omgeving voor maatschappelijke organisaties moeten creëren en in stand houden om effectieve participatie van deze organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid te waarborgen.
16. De lidstaten zouden de totstandbrenging van strategische partnerschappen tussen overheidsdiensten op lokaal, regionaal en nationaal niveau enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds moeten aanmoedigen, teneinde de participatie bij de processen voor de vorming van overheidsbeleid te bevorderen.
17. De lidstaten zouden gestructureerde dialogen met maatschappelijke organisaties moeten opzetten over specifieke onderwerpen die verband houden met processen voor de vorming van overheidsbeleid. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat deze dialogen verder gaan dan overleg over specifieke beleids- of wetgevingsvoorstellen en dat ze regelmatig, duurzaam en resultaatgericht zijn.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm>

⁽⁵⁰⁾ Vergelijkbaar met bijvoorbeeld de verlofregelingen die sommige lidstaten toepassen in verband met de juryplicht.

18. De lidstaten zouden de nodige maatregelen moeten nemen om maatschappelijke organisaties te beschermen tegen bedreigingen, criminalisering, intimidatie, pesterijen, aanvallen en andere vormen van criminaliteit, zowel offline als online. In het bijzonder zouden de lidstaten:
- a) ervoor moeten zorgen dat:
 - i) er tijdige en doeltreffende bescherming beschikbaar is voor maatschappelijke organisaties en personeel en vrijwilligers daarvan, alsook voor hun naasten, die als gevolg van hun werk een aannemelijk (concreet of potentieel) veiligheidsrisico lopen, onder meer door rechtshandavingsinstanties en justitiële autoriteiten voor te lichten over de risico's waarmee maatschappelijke organisaties te maken hebben; in bijzonder ernstige gevallen zou onmiddellijke bescherming moeten worden gewaarborgd door middel van spoedeisende locatieverboden en beschermingsbevelen;
 - ii) illegale handelingen onmiddellijk worden veroordeeld, onder meer door vertegenwoordigers van de lidstaten, en onverwijld worden onderzocht en vervolgd wanneer dat nodig is;
 - b) ontwikkelingen in de civiele ruimte moeten monitoren aan de hand van duidelijke indicatoren en verslagleggingskaders, onder meer door gebruik te maken van bestaande internationale normen; contacten en een permanente dialoog moeten aangaan en onderhouden met maatschappelijke organisaties, ter ondersteuning van deze monitoring; via nationale mensenrechteninstellingen en andere mensenrechtenverdedigers zou relevante informatie kunnen worden verzameld; er zou ook bijzondere aandacht moeten worden besteed aan meldingen van fysieke en online aanvallen, laster- en smaadcampagnes, haatzaaiende uitlatingen en strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP); bijzondere aandacht moet worden besteed aan de situatie van mensenrechtenverdedigers, maatschappelijke organisaties en leden daarvan die zich inzetten voor publieke integriteit en corruptiebestrijding, milieubescherming, vrouwenrechten en seksuele en reproductieve gezondheidsrechten en rechten van minderheden, zoals lhbtqi's, migranten en asielzoekers, of die zelf tot een minderheid behoren;
 - c) samenwerking en coördinatie moeten aanmoedigen en faciliteren tussen alle actoren die betrokken zijn bij het monitoren van de ontwikkelingen in de civiele ruimte en de bescherming van wegens hun werk bedreigde en aangevallen maatschappelijke organisaties, onder meer via het ontwikkelen van samenwerkingsprotocollen en het delen van beste praktijken tussen rechtshandavingsinstanties, justitie, lokale, regionale en nationale autoriteiten, maatschappelijke organisaties, nationale mensenrechteninstellingen, organen voor gelijke behandeling en ombudsinstanties, en tevens de samenwerking tussen alle relevante autoriteiten en diensten op hun grondgebied moeten faciliteren;
 - d) de toegang tot speciale procedures of kanalen voor het melden van bedreigingen en aanvallen moeten vergemakkelijken en de omgeving waarin maatschappelijke organisaties werken, moeten documenteren en analyseren;
 - e) informatie over de beschikbare beschermings- en ondersteuningsdiensten moeten verstrekken aan de maatschappelijke organisaties, onder meer via specifieke websites waarop deze informatie op een eenvoudige, toegankelijke en gebruiksvriendelijke manier wordt gepresenteerd; onder de maatschappelijke organisaties zou proactief duidelijke informatie moeten worden verspreid over met name de rechtshandavingsinstanties, justitiële autoriteiten en aanbieders van ondersteuningsdiensten waartoe zij zich in geval van bedreigingen en aanvallen kunnen wenden;
 - f) ervoor moeten zorgen dat wanneer personen die voor maatschappelijke organisaties werken, of hun naasten, wegens dat werk een aannemelijk concreet of potentieel veiligheidsrisico lopen, zij een beroep op bestaande diensten voor slachtofferhulp en noodhulplijnen kunnen doen voor op hen afgestemde hulp; in voorkomend geval zouden de ondersteuningsdiensten informatie, juridisch en praktisch advies, psychologische ondersteuning, opvang en ondersteuning voor het verbeteren van de digitale veiligheid moeten verschaffen; maatschappelijke organisaties die met strategische rechtszaken tegen publieke participatie worden geconfronteerd, zouden juridisch advies moeten krijgen; alle ondersteuningsdiensten zouden gemakkelijk toegankelijk moeten zijn en op vertrouwelijke en niet-discriminerende wijze moeten worden verleend, in het bijzonder wanneer het om personen met een handicap gaat;
 - g) met andere lidstaten en, in voorkomend geval, met internationale organisaties moeten samenwerken en informatie, expertise en beste praktijken moeten uitwisselen over zaken die verband houden met de veiligheid van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers en over de instrumenten die voor handen zijn om deze actoren te beschermen.
19. De lidstaten zouden specifieke financiële middelen moeten verstrekken om maatschappelijke organisaties beter in staat te stellen hun weerbaarheid bij bedreigingen en aanvallen te versterken en om hen beter te informeren over de ondersteuningsdiensten en verhaalmechanismen waarop zij een beroep kunnen doen.
20. De lidstaten worden aangemoedigd om specifieke actieplannen of gelijkwaardige initiatieven vast te stellen om op nationaal niveau kaders voor de bevordering van een veilige en faciliterende civiele ruimte en voor effectieve burgerparticipatie van maatschappelijke organisaties tot stand te brengen.

Gedaan te Brussel, 12 december 2023.

Voor de Commissie
Didier REYNDERS
Lid van de Commissie
