



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1479 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot vaststelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van de democratie
en de mensenrechten in de wereld**

{COM(2011) 844 definitief}
{SEC(2011) 1478 definitief}

1. PROBLEEMSTELLING

Mensenrechten zijn universeel en ondeelbaar en worden daarom actief bevorderd en verdedigd door de Europese Unie, zowel binnen haar grenzen als in haar betrekkingen met derde landen, waarbij de EU haar verplichtingen nakomt in het kader van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en overeenkomstig de in de artikelen 2 en 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgelegde mandaten. Daarnaast worden zij beschouwd als een integrerend onderdeel van doeltreffende armoedebestrijding en conflictpreventie en -oplossing.

Het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) geeft concreet gestalte aan de bereidheid van de EU om over de hele wereld democratie en mensenrechten te bevorderen en te ondersteunen en is een belangrijk onderdeel van de brede waaier beleidsinstrumenten die de EU hiervoor ter beschikking staan. Derhalve blijft het behoud voor de periode 2014-2020 van een op zichzelf staand, specifiek instrument voor democratie en mensenrechten essentieel, aangezien anders hervorming vermogen van de EU om deze waarden over de hele wereld concreet en zichtbaar te bevorderen en te ondersteunen ernstig in het gedrang zou komen en dit de internationale reputatie van de EU negatief zou beïnvloeden.

Daarnaast is het wegens het grote aantal landen waar de grondrechten en vrijheden nog steeds worden geschonden en onderdrukt, alsmede de noodzaak en het belang om opkomende democratieën te ondersteunen en de tendens naar betere eerbiediging van de mensenrechten, mede als gevolg van de Arabische lente, des te belangrijker voor de EU om slagvaardig te kunnen blijven optreden met behulp van verbeterde uitvoeringsmechanismen voor de ondersteuning van democratie en mensenrechten over de hele wereld.

Het EIDHR is opgericht in 2007 en beschikte jaarlijks over ongeveer 157 miljoen euro. Momenteel worden meer dan 1 200 projecten in meer dan 100 landen door het EIDHR gefinancierd. Ondanks de moeilijke operationele context en de beperkingen in verband met het specifieke karakter van het instrument en de vaak complexe werkomstandigheden waarin een beroep wordt gedaan op het EIDHR, zijn er talloze concrete resultaten en successen geboekt dankzij het EIDHR, hetgeen blijkt uit een groot aantal evaluaties en beoordelingen.

Hoewel het comparatieve voordeel van het EIDHR als dusdanig niet omstreden lijkt op EU-niveau, is het essentieel om bij het opzetten van het toekomstige instrument de in het verleden opgedane ervaring te benutten. Dit houdt enerzijds in dat de bewezen meerwaarde en erkende werkingsbeginselen en specifieke kenmerken van het EIDHR behouden blijven. Het betekent anderzijds ook dat de uitvoeringsmechanismen van het instrument moeten worden aangepast en gewijzigd om de reactiecapaciteit, de flexibiliteit en het effect ter plekke verder te verbeteren.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Op basis van hetgeen de EU reeds heeft bereikt met betrekking tot het oplossen van conflicten, het opbouwen van vrede en het scheppen van welvaart, zou zij zich in een uitstekende positie moeten bevinden om op het vlak van extern optreden resultaten te boeken, namens en in samenwerking met de lidstaten, waarbij zij in de landen waar zij actief is, doorgaans een groot vertrouwen geniet. Met 27 lidstaten die handelen volgens gemeenschappelijke beleidslijnen en strategieën, heeft de EU voldoende gewicht om mondiale problemen aan te pakken. De EU heeft daarom goede troeven om op wereldvlak namens de burgers het voortouw te nemen op terreinen als de ondersteuning en bevordering van democratie en mensenrechten.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Het EIDHR heeft tot doel bij te dragen tot de uitbouw en de versteviging van de democratie en de rechtsstaat en de bevordering van de eerbiediging van fundamentele vrijheden en mensenrechten, binnen het algemene kader van het EU-beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en economische, financiële en technische samenwerking met derde landen, in overeenstemming met het algehele buitenlands beleid en extern optreden van de EU. Deze doelstelling moet behouden blijven. Het wordt van belang geacht om de meerwaarde van het EIDHR wat betreft haar complementariteit te behouden. Aangezien het EIDHR los staat van specifieke maatregelen, kan met dit instrument tussenbeide worden gekomen in de meest heikele situaties waarin landen (wereldwijd) zich kunnen bevinden zonder toestemming van de regering van het gastland, waarbij synergie-effecten en complementariteit tot stand komen op terreinen waar met geografische instrumenten niet kon worden opgetreden.

- Hierdoor wordt het mogelijk specifieke acties te ondernemen die niet vallen onder andere instrumenten, zoals bij ernstige mensenrechtenschendingen of dringende behoefte aan beschermende maatregelen, thematische belangenbehartiging zoals de strijd tegen foltering, doodstraf of discriminatie, verkiezingswaarneming, steun voor het Internationaal Strafhof, enz.
- Ondanks de beperkte financiële mogelijkheden van het EIDHR zijn met zijn flexibele instrumenten – die essentieel zijn – zeer goede resultaten geboekt (bv. directe steun voor mensenrechtenactivisten, kleine directe subsidies, samenwerking met informele partners, hertoewijzing van subsidies).
- Door een pragmatische combinatie van specifieke projecten en oproepen tot het indienen van voorstellen, die zowel door de centrale diensten als de delegaties worden beheerd, en wereldwijde, regionale en lokale acties, was een vrij alomvattende en coherente uitvoering mogelijk waarbij alle belanghebbenden betrokken waren: het maatschappelijk middenveld (hoofddoel) alsook internationale en regionale organisaties.

Met het herziene instrument moet een grotere flexibiliteit tot stand komen en moeten ook de volgende problemen worden verholpen die op basis van de opgedane ervaring aan het licht zijn gekomen:

- doordat de doelstellingen en strategieën ruim omschreven waren, is het instrument enigszins versnipperd geworden qua aanpak en is de structuur niet duidelijk genoeg, hetgeen heeft geleid tot risico's op overlap, moeilijkheden bij het meten van het effect en een geringere complementariteit; derhalve moet het instrument meer procesgericht worden;
- de middelen waren beperkt ten opzichte van de uitgebreide geografische en thematische reikwijdte, met als gevolg dat de beschikbare financieringscapaciteit twee tot drie maal overschreden wordt door kwalitatief aanvaardbare, maar toch niet in aanmerking genomen verzoeken, hetgeen wijst op een hoge opnemingscapaciteit;
- het instrument moet flexibeler worden met het oog op een sterkere reactiecapaciteit bij ernstige mensenrechtenschendingen of dreigingen die urgent optreden vereisen, waarbij voor een beperkt deel van de middelen gebruik wordt gemaakt van een soortgelijke werkmethode als voor het stabiliteitsinstrument en de verordeningen betreffende humanitaire hulp en civiele bescherming.

4. BELEIDSOPTIES

De stopzetting van het EIDHR (optie 0) alsook de ongewijzigde voortzetting van het EIDHR (optie 1) zijn als eerste opties overwogen.

Optie 2 komt neer op het ontwerp van een betere verordening met de volgende vijf onderdelen:

- een procesgericht instrument waarbij de aandacht wordt toegespitst op vier verschillende punten: i) thematische campagnes en aanpak van ernstige mensenrechtenschendingen alsook verlening van essentiële steun aan belangrijke actoren en hieraan gerelateerde burgereducatie, ii) steun voor de ontwikkeling van goed functionerende maatschappelijke organisaties, iii) meer EU-capaciteit om snel te kunnen reageren op urgente mensenrechtenvraagstukken en oprichting van een overkoepelend EU-mechanisme ter verdediging van de mensenrechten, iv) stevigere en beter geïntegreerde benadering van de democratische cycli door middel van verkiezingswaarneming en andere vormen van steunverlening aan democratische en electorale processen;
- behoud van de inzet van verkiezingswaarnemingsmissies van de EU (EOM);
- behoud van de uitsluiting van politieke partijen;

- verdere ontkoppeling van de steun;
- meer flexibiliteit voor de moeilijkste landen/situaties.

5. EFFECTBEOORDELING

Voor talrijke belanghebbenden zou optie 0 erop neerkomen dat de EU afziet van de bevordering van haar eigen kernwaarden en andere internationale normen. Het staat vast dat de afschaffing van het instrument zowel intern als internationaal zeer negatief zou zijn voor het imago van de EU. Terwijl met optie 1 de bestaande schaalvoordelen van een zelfstandig instrument behouden blijven, kunnen met deze optie geen schaalvoordelen worden gerealiseerd die voortvloeien uit de voorgestelde rationalisering van het proces en de verhoogde snelheid die door grotere flexibiliteit tot stand komt, hetgeen mogelijk zou worden in het kader van optie 2. Een mechanisme met een sneller reactievermogen kan doorslaggevend zijn wanneer het redden van levens een kwestie van dagen of zelfs uren is. Met optie 2 wordt ook gezorgd voor een groter effect op andere beleidsterreinen en worden de transactiekosten verlaagd, aangezien het herziene EIDHR baat zou hebben bij de toegenomen flexibiliteit.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Bij optie 0 worden mensenrechtenactiviteiten binnen andere instrumenten opgenomen als een positieve vorm van integratie. De opheffing van een zelfstandig instrument zal evenwel resulteren in de afschaffing van specifieke werkingsbeginselen, zoals steunverlening ongeacht de toestemming van het gastland, waardoor de meeste activiteiten zullen worden belemmerd, alsook in de beperking van de uitvoering tot activiteiten die vlot kunnen worden gerealiseerd of als voorbeeld kunnen dienen. Hierdoor wordt de operationele uitvoering minder doeltreffend en ontstaat er een sterk zichtbaarheidsprobleem.

Bij optie 1 worden de essentiële kenmerken behouden die de meerwaarde van het EIDHR bepalen (de werkingsbeginselen van het instrument). Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de voortschrijdende ervaring die wordt opgedaan en kan de reikwijdte worden vergroot door een stapsgewijs toenemende identificatie. De kosten die een hervorming met zich meebrengt, worden vermeden en de aandacht is toegespitst op dagelijkse verbeteringen. Hierdoor kunnen de vastgestelde oorzaken van problemen evenwel niet op een structurele wijze worden aangepakt.

Bij optie 2 blijft de bestaande meerwaarde van het instrument behouden, maar komt een sneller reactievermogen tot stand, in het bijzonder bij ernstige mensenrechtenschendingen en zaken waar urgent optreden vereist is. Het is niettemin belangrijk dat het instrument ook wordt ingezet voor langetermijnsteun en diepgaande activiteiten die een wezenlijk en duurzaam effect tot stand brengen en dat de aandacht niet uitsluitend wordt toegespitst op dagelijks crisisbeheer. Er moet gezorgd worden voor betere coördinatie met humanitaire

hulp en civiele bescherming en het stabiliteitsinstrument. Er wordt dus gekozen voor deze optie, in de wetenschap dat het EIDHR baat zou hebben bij meer middelen.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Het EIDHR wordt opgebouwd rond de in punt 4 vermelde vier pijlers. Er moet gebruik worden gemaakt van de volgende indicatoren:

- i) aantal gevoerde campagnes, met inbegrip van het aantal gevallen van belangenbehartiging, aantal geratificeerde internationale verdragen, aantal specifieke acties ter plekke,
- ii) aantal burgers, deskundigen en studenten die werden opgeleid,
- iii) aantal belangrijke actoren die steun hebben ontvangen,
- iv) aantal uitgevoerde projecten voor het maatschappelijk middenveld, zowel wereldwijd als lokaal,
- v) aantal opgevolgde zaken van mensenrechtenactivisten,
- vi) aantal projecten in de moeilijkste landen en situaties,
- vii) aantal electorale processen en democratische cycli waarbij ondersteuning, waarneming en opvolging heeft plaatsgevonden.