



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011  
SEC(2011) 1479 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата  
на човека по света**

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

## 1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Правата на човека са универсални и неделими. Във връзка с това Европейския съюз активно насърчава спазването им и осигурява защитата им в рамките на своите граници и в отношенията си с трети държави, като така изпълнява ангажиментите си по силата на Харта на основните права на ЕС и Всеобщата декларация за правата на човека и действа в съответствие с мандата, даден му от Договора, по силата на членове 2 и 21 от ДЕС. Те са неразделна част и от ефективната работа за премахването на бедността и предотвратяването и разрешаването на конфликти.

Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) е конкретният израз на ангажиментите на ЕС да насърчава и подкрепя демокрацията и правата на човека по света и е ключов елемент от богатия инструментариум на политиката на ЕС в тази посока. Ето защо запазването в действие през периода 2014—2020 г. на отделен инструмент, посветен на демокрацията и правата на човека, продължава да е все така важно, като в противен случай капацитетът на ЕС да насърчава и подкрепя тези ценности по света по конкретен и резултатен начин би бил сериозно застрашен, а международният престиж на ЕС неблагоприятно засегнат.

Освен това предвид големия брой държави, в които основните права и свободи продължават да бъдат нарушавани и потъпквани, както и предвид необходимостта и интересът да бъдат подкрепяни новите демокрации и тенденции към спазването в по-голяма степен на правата на човека, особено след арабската пролет, за ЕС е от голямо значение да поддържа специфичен капацитет за действие в подкрепа на демокрацията и правата на човека по света, който разчита на подобрени механизми за постигане на резултати.

Като стартира през 2007 г. и разполага с годишен бюджет от близо 157 милиона EUR, понастоящем ЕИДПЧ финансира повече от 1 200 проекта в над 100 държави. Въпреки трудния оперативен контекст и ограниченията, свързани с естеството на инструмента и често сложната обстановка, в която той функционира, конкретните резултати и успехи са многобройни, документирани в голям брой оценки и прегледи.

Въпреки факта, че сравнителното предимство на ЕИДПЧ не се поставя под съмнение на равнище ЕС, важно е бъдещият инструмент да вземе предвид поуките от опита в миналото. От една страна това означава да бъдат запазени елементите на доказана добавена стойност и работните принципи и особености на ЕИДПЧ, получили признание. От друга страна това означава също да бъдат въведени изменения и нововъведения в механизмите на инструмента за постигане на резултати, за да се подобрят допълнително неговата реактивност, гъвкавост и въздействие на място.

## 2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

На фона на собствените си постижения в решаването на конфликти, укрепването на мира и създаването на просперитет, ЕС изглежда в отлична позиция да провежда външни действия от името на своите държави-членки и заедно с тях, като обикновено се ползва с висок авторитет в държавите, в които работи. С 27 държави-членки, действащи в рамките на общи политики и стратегии, Европейският съюз притежава критичната маса, за да отговори на световните предизвикателства. ЕС е в състояние да поеме ролята на световен лидер от името на своите граждани, по-специално в своята подкрепа и насърчаване на демокрацията и правата на човека.

## 3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Целта на ЕИДПЧ се изразява в принос за развитието и укрепването на демокрацията и принципите на правовата държава и в насърчаване спазването на основните свободи и всички права на човека в рамките на политиката на ЕС за сътрудничество за развитие и икономическо, финансово и техническо сътрудничество с трети държави, като се съобразява с външната политика и външната дейност на ЕС като цяло. Тази цел трябва да бъде запазена. Счита се за важно да бъдат запазени елементите на добавена стойност на ЕИДПЧ, които се дължат на допълващата му роля: независимостта му на действие позволява на инструмента да се намесва в най-трудните ситуации в различни държави (по целия свят) без съгласието на правителството в съответната държава, като създава полезни взаимодействия и допълване, където географските инструменти не могат да бъдат приведени в действие.

- той позволява провеждането на характерни само за него действия, които не са обхванати от други инструменти, като например в ситуации на сериозни нарушения на правата на човека или спешна необходимост от защита, застъпничество с конкретна тематика като борбата срещу изтезанията, смъртното наказание или дискриминацията, наблюдение на избори, подкрепа за Международния наказателен съд (МНС) и др.
- въпреки ограниченията във финансово отношение, неговите гъвкави инструменти действат много добре и са от основно значение (напр. директна подкрепа на защитниците на правата на човека, преки безвъзмездни средства в малки размери, работа с неформални партньори, вторично предоставяне на безвъзмездни средства).
- прагматичното съчетаване на целеви проекти и покани за предложения, управлявани от централата на Комисията и от делегациите, с глобални, регионални и местни действия позволява поддържането на цялостно и последователно изпълнение с приноса на всички участници: гражданското общество (основна цел), а така също международни и регионални организации.

Преразгледаният инструмент следва също да отговори на следните предизвикателства, констатирани в светлината на поуките от опита в миналото, и гъвкавостта му следва да бъде увеличена:

- Широко определените цели и стратегии причиниха известна раздробеност на подходите и неопределеност на инструмента, създавайки риск от дублиране, трудности при измерване на въздействието му и известно отслабване на взаимното допълване, което налага инструментът да се ориентира в по-голяма степен към процеса.
- Ограниченият бюджет предвид широкия географски и тематичен обхват, води до това, че приемливите от качествена гледна точка искания, на които не се отговаря, надхвърлят 2—3 пъти сумата, която бюджетът позволява, което показва съществуването на големи възможности за усвояване на средства.
- Необходимостта от допълнително увеличаване на гъвкавостта на инструмента, за да бъде подобрена способността му за реагиране на сериозни и спешни ситуации на нарушение или заплахата от нарушение на правата на човека, като за определена част от бюджета се прилага методология, сходна с използваната при Инструмента за стабилност и регламентите за хуманитарната помощ и гражданската защита.

#### **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

Преустановяването на действието на ЕИДПЧ (вариант 0), както и запазването на ЕИДПЧ без никакво изменение (вариант 1) бяха вариантите, разгледани на първо място.

Вариант 2 би включвал съставянето на регламент, позволяващ по-голяма ефикасност, което предполага следните пет компонента:

- създаване на ориентиран към процеса инструмент, който акцентира върху четири различни елемента: i) тематични кампании и действия при сериозни нарушения на правата на човека, както и предоставяне на основна подкрепа за ключовите участници и свързаното с това гражданско образование, ii) целева подкрепа за развитието на процъфтяващи граждански общества, iii) засилен капацитет, за да бъде ЕС в състояние да реагира бързо на спешни ситуации в сферата на правата на човека, и създаване на всеобхватен механизъм на ЕС за защита на правата на човека, iv) засилен и по-добре интегриран подход към демократичните цикли чрез наблюдение на избори и други видове подкрепа за демократичните и изборните процеси.
- да се продължи с изпращането на мисии на Европейския съюз за наблюдение на избори (МНИ).

- да се продължи с изключването на политически партии.
- по-нататъшни действия в посока необвързване на помощта.
- да се добавят нови елементи на гъвкавост за най-трудните държави/ситуации.

## **5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Голяма част от заинтересованите страни ще възприемат вариант 0 (без регламент) като отказ на ЕС да насърчава спазването на собствените си ценности и съответните международни стандарти. Това без съмнение ще се отрази неблагоприятно на имиджа на ЕС както вътрешно, така и в международен план. Вариант 1 (без промяна) ще даде възможност за реализирането на съществуващите икономии от мащаба на един отделен инструмент, но ще пропусне икономии от мащаба, породени от предложеното рационализиране на процеса и ускоряването му благодарение на допълнителната гъвкавост, които ще бъдат налице при вариант 2 (регламент, позволяващ по-голяма ефикасност). Всъщност един по-бърз механизъм с по-добра способност за реагиране може значително да промени ситуацията, когато спасяването на живот е въпрос на дни или даже часове. Вариант 2 ще позволи оказването на по-голямо въздействие върху другите политики и ще намали разходите за трансакциите, тъй като преразгледаният ЕИДПЧ ще се характеризира с по-голяма гъвкавост.

## **6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

Положителната страна на вариант 0 (без регламент) е интегрирането на дейности, свързани с правата на човека, в другите инструменти. Същевременно обаче преустановяването на действието на един отделен инструмент ще преустанови действието на специфични принципи на работа, като например липсата на съгласие на приемащата държава, което ще попречи на голяма част от дейностите и ще сведе резултатите до най-лесните или стандартни дейности. Той ще намали оперативната ефикасност и ще доведе до сериозен проблем с липсата на видимо присъствие на ЕС.

Вариант 1 (без промяна) запазва ключовите елементи от добавената стойност на ЕИДПЧ, т.е. принципите му на работа. Това ще позволи да се ползва натрупаният опит, което ще улесни действията на място през цялата година. Той ще спомогне за избягването на разходи, породени от една евентуална реформа, и ще насочи вниманието към оперативни подобрения. От друга страна обаче този вариант няма да даде възможност за намирането на структурни решения за установените причини за проблемите.

Вариант 2 (регламент, позволяващ по-голяма ефикасност) ще запази съществуващите елементи на добавена стойност, като освен това ще предостави

възможност за по-бързо реагиране, особено в ситуации на сериозни нарушения на правата на човека и спешни случаи. Важно е обаче инструментът да продължи да участва в оказването на дългосрочна подкрепа и дейности в дълбочина, които оказват въздействие на нивото на местната общност, и да не се занимава единствено с рутинно управление на кризи. Ще е необходимо установяването на засилена координация с ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ и с Инструмента за стабилност. Следователно се избира този вариант, като се има предвид, че ЕИДПЧ ще разполага с увеличен бюджет.

## 7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

ЕИДПЧ ще бъде структуриран според четирите работни оси, посочени в параграф 4. Ще бъдат използвани следните показатели:

- i) Брой стартирани кампании, включително брой на проявите за застъпничество, брой на ратификациите на международни конвенции, брой на конкретните операции на място, ii) Брой граждани, специалисти и студенти, преминали обучения,
- iii) Брой подпомогнати ключови участници,
- iv) Брой осъществени проекти на гражданското общество на глобално и местно ниво,
- v) Брой проследени случаи на защитници на правата на човека,
- vi) Брой проекти в особено трудни държави и ситуации,
- vii) Брой на подкрепени, наблюдавани и следени отблизо избирателни процеси и демократични цикли.