



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
COM(2011) 844 definitief

2011/0412 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

{SEC(2011) 1478 definitief}

{SEC(2011) 1479 definitief}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

De waarden waarop de Europese Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten (artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Voorts wordt in het Verdrag bepaald dat het internationaal optreden van de Unie "berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht." (artikel 21).

Derhalve is de bevordering van democratie en mensenrechten een essentieel onderdeel van het extern optreden van de EU. Voor de bevordering van mensenrechten en democratie in de wereld doet de EU een beroep op een brede waaier van maatregelen, die variëren van politieke dialoog en diplomatieke demarches tot financiële en technische samenwerking en bijstand.

De verordening tot vaststelling van een Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)¹ vormt een hoeksteen van deze politieke strategie en is een unieke en zichtbare weergave van de sterke inzet van de EU voor democratie en mensenrechten. Er zijn talloze concrete resultaten en successen geboekt met het instrument, waarbij steun is verleend aan het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenorganisaties in de hele wereld en waarmee verkiezingswaarnemingsopdrachten zijn uitgevoerd. Doordat de inzet van het instrument flexibel en niet afhankelijk van de toestemming van een regering is, biedt het EIDHR een essentiële meerwaarde voor de waaier van beleidsinstrumenten waarover de EU beschikt.

De algemene doelstellingen en het toepassingsgebied van het EIDRH, namelijk bijdragen tot de ontwikkeling en consolidatie van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de democratie en de rechtsstaat in de wereld, moeten in de nieuwe verordening behouden blijven.

De verordening is gebaseerd op de nauwe samenhang tussen democratie en mensenrechten. In de voorbije jaren heeft de EU-agenda voor ondersteuning van de democratie een voortdurende ontwikkeling doorgemaakt en is er een alomvattende aanpak tot stand gekomen. De op 18 november 2009 aangenomen conclusies van de Raad² over ondersteuning van de democratie vormen het eerste strategische, concrete richtsnoer voor een breder en coherenter beleid inzake ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU. In december 2010 heeft de Commissie een eerste rapport gepubliceerd over de follow-up van de

¹ Verordening (EG) nr. 1889/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld (P.B. L 386 van 1 december 2006, overweging nr. 8)

² Conclusies van de Raad over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU - Naar meer samenhang en effectiviteit, 16081/09.

conclusies en zijn nieuwe conclusies³ vastgesteld waarbij tien landen zijn geselecteerd die als testcase zullen fungeren voor de uitvoering van de actieagenda en waar onmiddellijke maatregelen worden getroffen.

Het wordt daarom noodzakelijk geacht dat het toepassingsgebied voor het toekomstige EIDHR breed blijft en een ruime waaier aan activiteiten omvat, waaronder belangenbehartiging, essentiële steunverlening en activiteiten ter plekke, met inbegrip van verkiezingswaarneming, ondersteuning van alle fundamentele democratische rechten in combinatie met alle andere mensenrechten en fundamentele vrijheden. Hiermee worden een rationele beleidsvoering, een alomvattende aanpak, een coherente uitvoering en schaalvoordelen gewaarborgd.

Het toepassingsgebied van het EIDHR heeft sinds 2007 betrekking op vijf doelstellingen:

- meer respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden in landen waar deze het meeste gevaar lopen;
- grotere rol voor het maatschappelijk middenveld bij de bevordering van mensenrechten en democratische hervormingen, bij de ondersteuning van vrede en verzoening tussen verschillende belangengroepen, en bij de consolidering van politieke participatie en vertegenwoordiging;
- ondersteuning van acties op het vlak van mensenrechten en democratie op werkterreinen die onder de EU-richtsnoeren vallen, met inbegrip van mensenrechtendialogen, mensenrechtenactivisten, doodstraf, foltering, kinderen en gewapende conflicten, kinderrechten, geweld tegen vrouwen en kinderen en bestrijding van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen en kinderen, internationaal humanitair recht en mogelijke toekomstige richtsnoeren;
- steun voor en versterking van het internationale en regionale raamwerk voor de bevordering en de bescherming van mensenrechten, de rechtspraak en de rechtsstaat en de bevordering van de democratie;
- opbouw en versterking van het vertrouwen in democratische verkiezingen, in het bijzonder door middel van verkiezingswaarneming.

Bij de responsstrategie⁴ in het kader van het EIDHR wordt hoofdzakelijk gewerkt met en via organisaties uit het maatschappelijk middenveld. De strategie is gericht op het verdedigen van de fundamentele vrijheden, die de basis van elk democratisch proces vormen, en heeft tot doel het maatschappelijk middenveld te helpen een reële kracht voor politieke hervormingen en verdediging van de mensenrechten te worden. De specifieke kenmerken van de responsstrategie blijven volledig behouden in de nieuwe verordening. Daarmee vult het EIDHR de nieuwe generatie geografische programma's aan, waarin de doelstellingen met betrekking tot democratie en mensenrechten in toenemende mate zijn geïntegreerd, hoewel die programma's zich in eerste instantie toespitsen op institutionele opbouw in de openbare sector.

³ Conclusies van de Raad over ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU - Voortgangsverslag 2010 en lijst van landen die zijn voorgesteld om als testcase te fungeren, 3058^{ste} bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken, 13 december 2010.

⁴ Mededeling van de Commissie van 25 januari 2006.

Voorts draagt de nieuwe EIDHR-verordening bij tot de versterking van het beleidsinstrumentarium van de EU voor de doeltreffende aanpak van situaties in moeilijke landen of noodsituaties waarbij mensenrechten en fundamentele vrijheden het meest in het gedrang komen. Uit recente ontwikkelingen in de Europese nabuurschap, in het bijzonder de Arabische lente, is gebleken dat er in deze landen een sterke roep is om meer vrijheden, mensenrechten en democratische hervormingen, die door de EU ondersteund moet worden. In dergelijke gevallen wordt het voor de Europese Unie mogelijk om ad hoc rechtstreeks middelen ter beschikking te stellen door middel van rechtstreekse subsidies of kleine subsidies. Dit zal het geval zijn wanneer de procedurevoorschriften negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor de doeltreffendheid van de acties of de begunstigden zouden kunnen blootstellen aan ernstige vormen van intimidatie, vergelding of andere risico's. Ad-hocacties worden in beginsel opgenomen in de strategiedocumenten en jaarlijkse actieprogramma's. In uitzonderlijke omstandigheden zouden ad-hocacties evenwel kunnen worden goedgekeurd in het kader van speciale maatregelen buiten de programmeercyclus.

Vanuit een breder perspectief valt de voorgestelde EIDHR-verordening binnen het kader van alle voorgestelde financiële instrumenten voor het meerjarig financieel kader 2014-2020 zoals beschreven in de mededeling "Een begroting voor Europa 2020". In combinatie met de instrumenten die vallen onder rubriek 4 ("Europa als wereldspeler") en het Europees Ontwikkelingsfonds moet het extern optreden van de EU met het nieuwe EIDHR coherenter en doeltreffender worden.

Zoals in het Besluit van de Raad tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden (EDEO)⁵ is bepaald, zorgt de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter voor de algemene politieke coördinatie van het extern optreden van de Unie, onder meer door de inzet van het EIDHR. De EDEO draagt met name bij aan de programmerings- en beheerscyclus van het EIDHR, zoals bepaald in artikel 9, lid 3, van het bovenvermelde besluit van de Raad.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

De Europese Commissie heeft in de periode tussen 26 november 2010 en 31 januari 2011 een openbare raadpleging gehouden over de toekomstige middelen voor het externe optreden van de EU. Dit proces was gebaseerd op een online vragenlijst in combinatie met een achtergrondnota "What funding for EU external action after 2013?", die door de betrokken diensten van de Commissie en de EDEO is opgesteld. In het kader van de openbare raadpleging werden 220 bijdragen ontvangen die het brede en gevarieerde spectrum van structuren, visies en tradities in de wereld van het externe optreden weerspiegelen.

De meeste respondenten (ongeveer 70%) bevestigden dat de steun van de EU een **aanzienlijke toegevoegde waarde** vertegenwoordigt op de belangrijkste beleidsterreinen waarvoor de EU financiering verstrekt in het kader van de instrumenten voor het externe optreden⁶. Veel respondenten waren van mening dat de toegevoegde waarde van de EU het

⁵ Besluit 2010/427/EU van de Raad van 26 juli 2010.

⁶ Het betreft vrede en veiligheid, armoedebestrijding, humanitaire hulp, stabiliteit en groei in uitbreidings- en nabuurschapslanden, aanpak van mondiale problemen, bevordering van Europese en internationale normen en waarden, en ondersteuning van groei en concurrentievermogen buiten de EU.

belangrijkste criterium voor de toekomst zou moeten zijn. De EU is wereldwijd aanwezig, beschikt over brede deskundigheid, heeft een supranationaal karakter, faciliteert de coördinatie en kan schaalvoordelen bewerkstelligen; vele respondenten waren van oordeel dat de EU deze comparatieve voordelen optimaal moet inzetten.

Bijna alle respondenten (92%) waren voorstander van een meer gedifferentieerde aanpak die wordt aangepast aan de specifieke situatie van het begunstigde land en waarbij zorgvuldige criteria en een efficiënte gegevensverzameling worden ingezet om de impact van de financiële instrumenten van de EU te vergroten. Meer dan twee derde van de respondenten zijn van mening dat bij het extern optreden van de EU voldoende rekening wordt gehouden met de EU-belangen en dat dit optreden in grotere mate moet gebaseerd zijn op waarden en beginselen van de EU en op de ontwikkelingsdoelstellingen van de partnerlanden. Daarentegen is een minderheid van mening dat het externe optreden van de EU meer rekening moet houden met de EU-belangen in de mondiale economie, in het bijzonder ten aanzien van opkomende economieën.

De meningen zijn verdeeld over een herziening en eventuele vermindering van de thematische EU-programma's, om met een dergelijke vereenvoudiging het evenwicht tussen de geografische en thematische instrumenten te bewaren. Vele respondenten vrezen dat dit zou kunnen resulteren in een daling van het totale bedrag dat beschikbaar is voor thematische actie en zijn eerder voorstander van een vereenvoudiging van de regels voor toegang tot en besteding van middelen voor thematische acties. Verscheidene thematische vraagstukken zoals de versterking van het EIDHR, klimaatfinanciering of de huidige thematische DCI-programma's worden als belangrijk vermeld. De meeste respondenten waren voorstander van meer geografische flexibiliteit voor de EU-instrumenten om interregionale problemen te kunnen oplossen.

Een meerderheid onder de respondenten stemt ermee in dat gezamenlijke programmering en cofinanciering met lidstaten de impact en samenhang van het extern optreden van de EU kan verhogen, de steunverlening kan vereenvoudigen en de totale transactiekosten kan verminderen.

Wat **gelijke zienswijze en conditionaliteit** betreft, is er bij de respondenten brede steun voor het verkennen van de mogelijkheden om aan het begunstigde land voorwaarden te stellen met betrekking tot naleving van de mensenrechten, eerbiediging van minderheden, goed bestuur en diversiteit van culturele uitingen (78%), of de kwaliteit van het beleid en het vermogen en de bereidheid om gedegen beleid te voeren (63%). Een meerderheid van de respondenten staat kritisch ten opzichte van externe samenwerking die op het eigenbelang van de EU is gebaseerd.

Wat betreft het extern optreden van EU op het vlak van **mensenrechten en democratie** hebben alle respondenten erop gewezen dat deze doelstellingen op mondiaal vlak verder bevorderd en ondersteund moeten worden door ze te integreren in alle beleidslijnen en acties van de EU en door hiervoor een specifiek, afzonderlijk maar aanvullend financieel instrument te behouden. Het EIDHR wordt zeer gewaardeerd en alle belanghebbenden verzochten de EU de mogelijkheden van het instrument te versterken, de meerwaarde ervan te behouden en de uitvoeringssnelheid te verbeteren, met name voor de moeilijkste en meest urgente zaken.

Effectbeoordeling

De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd waarbij drie belangrijke beleidsalternatieven (met enkele sub-opties) in overweging zijn genomen:

- 1) geen afzonderlijke EIDHR-verordening en integratie van mensenrechten en democratie in andere instrumenten;
- 2) de bestaande verordening blijft ongewijzigd, met slechts een verhoogde toewijzing van financiële middelen met het oog op de extra activiteiten in het huidige kader;
- 3) ontwerp van een betere verordening, met behoud van de essentiële kenmerken van de bestaande verordening.

De eerste optie is niet gekozen, aangezien duidelijk bleek dat de afschaffing van een zelfstandig instrument voor mensenrechten en democratie een negatief politiek signaal zou zijn en zou resulteren in de afschaffing van specifieke, waardevolle werkingsbeginselen zoals steunverlening ongeacht de toestemming van het gastland of aandacht voor actoren uit het maatschappelijk middenveld. Dit zou op zijn beurt leiden tot een minder efficiënte uitvoering en een sterk verminderde zichtbaarheid en reputatieschade voor de EU.

De tweede optie werd ook afgewezen, aangezien het in dat geval niet mogelijk zou zijn de kans te grijpen om nieuwe uitdagingen op passende wijze aan te pakken, op basis van de opgedane ervaring bij te sturen en in te spelen op nieuwe uitdagingen.

Er werd gekozen voor de derde optie, omdat hiermee de politieke en operationele voordelen van de instrumenten behouden blijven en de verordening tegelijkertijd op een aantal punten aangepast kan worden. Het ontwerp van de verordening zou moeten voorzien in meer handelingsbevoegdheid. Het nieuwe EIDHR zou een procesgestuurd instrument moeten zijn dat zich toespitst op vier punten:

- thematische campagnes, een combinatie van belangenbehartiging en acties ter plekke voor belangrijke zaken (bv. steun voor de democratie) en het aan de orde stellen van ernstige mensenrechtenschendingen (bv. foltering, doodstraf, discriminatie, enz.) alsook het verlenen van essentiële steun aan belangrijke actoren en hieraan gerelateerde burgereducatie;
- gerichte steun aan de ontwikkeling van goed functionerende maatschappelijke organisaties die zelfredzaam moeten worden in hun streven naar en verdediging van democratie en mensenrechten en aan hun specifieke rol als drijvende kracht voor positieve veranderingen;
- versterkte capaciteit voor de EU om snel te kunnen reageren op urgente mensenrechtenvraagstukken en oprichting van een overkoepelend EU-mechanisme ter verdediging van de mensenrechten;
- stevigere en beter geïntegreerde benadering van de democratische cycli door middel van verkiezingswaarneming en andere vormen van steunverlening aan democratische en electorale processen.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Het voorstel voor het instrument is gebaseerd op artikel 209 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de rechtsgrondslag verschaft voor ontwikkelingssamenwerking binnen het kader van de beginselen en doelstellingen van het extern optreden van de Europese Unie. Daarnaast wordt het belang voor de Europese Unie om democratie en mensenrechten in het kader van het extern optreden te ondersteunen ook geschraagd door de artikelen 2 en 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Aangezien de doelstellingen van de voorgestelde verordening onvoldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang en reikwijdte van de maatregelen beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie optreden, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel. De EU verkeert in een unieke positie om namens en in samenwerking met de lidstaten een deel van de externe hulp te verlenen, waardoor de EU meer geloofwaardigheid krijgt in de landen waar zij actief is. Veel lidstaten kunnen of willen geen instrumenten voor het extern beleid op mondiaal niveau ontwikkelen. Bijgevolg is optreden op EU-niveau de enige mogelijkheid om de waarden van de EU wereldwijd te bevorderen en te zorgen voor wereldwijde EU-aanwezigheid.

Met de voorgestelde verordening wordt ook de coördinatiecapaciteit versterkt en de gezamenlijke programmering met de lidstaten bevorderd, waardoor wordt gezorgd voor een efficiënte taakverdeling en doeltreffende steunverlening. De steun van de Unie wordt gericht op terreinen waar met de steun het meeste resultaat kan worden geboekt, waarbij de nadruk ligt op de wereldwijde bevordering van de democratie, goed bestuur, mensenrechten en de rechtsstaat, de gestage en betrouwbare inzet van de EU voor ontwikkelingssteun en haar coördinerende rol ten opzichte van de lidstaten. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag gaat de voorgestelde verordening niet verder dan wat nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorgestelde instrument maakt deel uit van de maatregelen die ten uitvoer moeten worden gelegd in het kader van rubriek 4 "Europa als wereldspeler" van het meerjarig financieel kader van de Europese Unie. De financiële middelen voor de uitvoering van deze verordening voor de periode 2014-2020 bedragen 1 578 000 000 euro (lopende prijzen). Het gemiddelde jaarbedrag waarover het EIDHR beschikt, komt neer op ongeveer 225 000 000 euro.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 209 en 212,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Na toezending van het ontwerp van de wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁸,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Deze verordening is een van de instrumenten voor de rechtstreekse ondersteuning van het buitenlands beleid van de Europese Unie. Zij komt in de plaats van Verordening (EG) nr. 1889/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld⁹.
- (2) Bij deze verordening wordt een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld vastgesteld, waarmee het mogelijk wordt steun te verlenen ongeacht de toestemming van regeringen van derde landen of andere politieke autoriteiten.
- (3) Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, de waarden zijn waarop de Unie berust. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.
- (4) In artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald dat het extern optreden van de Europese Unie berust en gericht is op dezelfde beginselen die aan de oprichting van de Europese Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de

⁷ PB C [...] van [...], blz [...].

⁸ PB C [...] van [...], blz [...].

⁹ PB L 386 van 29.12.2006, blz. 1.

universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

- (5) Dit financieringsinstrument draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het extern optreden van de Unie, met inbegrip van die van het Europese ontwikkelingsbeleid.
- (6) De bijdrage van de Unie tot de democratie en de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden is verankerd in de als universeel aanvaarde algemene beginselen van het Internationaal Statuut van de Mensenrechten en alle daarmee samenhangende instrumenten van de Verenigde Naties en de overeenkomstige regionale instrumenten voor de verdediging van de rechten van de mens.
- (7) Gelijkheid van man en vrouw en vrouwenrechten behoren tot de fundamentele mensenrechten en sociale rechtvaardigheid en de bevordering daarvan is een belangrijk onderdeel van deze verordening.
- (8) Democratie en mensenrechten hangen nauw samen, zoals is uiteengezet in de conclusies van de Raad van 18 november 2009 over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU. De fundamentele vrijheden van meningsuiting en vereniging zijn de noodzakelijke voorwaarden voor politiek pluralisme en het democratisch proces. Daarnaast zijn democratische controle en scheiding der machten essentieel voor de instandhouding van een onafhankelijke rechterlijke macht en de rechtsstaat, die op hun beurt noodzakelijk zijn voor een doeltreffende bescherming van de mensenrechten.
- (9) Het opbouwen en instandhouden van mensenrechten en ervoor zorgen dat de democratie goed functioneert ten dienste van de burgers, is vooral in opkomende democratieën een moeilijke, maar absoluut noodzakelijke taak en vormt een voortdurende uitdaging voor in de eerste plaats de bevolking van het betrokken land, wat niet betekent dat de internationale gemeenschap zich niet hiervoor moet inzetten. Hiervoor moet ook een beroep kunnen worden gedaan op allerlei instellingen, in het bijzonder nationale democratische parlementen, die moeten zorgen voor participatie, vertegenwoordiging, reactiebereidheid en verantwoordingsplicht.
- (10) Om bovenstaande kwesties tijdig en op effectieve, doorzichtige en flexibele wijze te kunnen aanpakken na het verstrijken van Verordening (EG) nr. 1889/2006 zijn specifieke financiële middelen en een specifiek, op zichzelf staand financieringsinstrument noodzakelijk.
- (11) De EU-steun uit hoofde van deze verordening dient ter aanvulling op de verschillende andere instrumenten voor de uitvoering van het EU-beleid inzake democratie en mensenrechten, die variëren van politieke dialoog en diplomatieke demarches tot diverse instrumenten voor financiële en technische samenwerking, die zowel geografische als thematische programma's omvatten. Ook zal het instrument een aanvulling vormen op de meer crisisgerelateerde interventies in het kader van het stabiliteitsinstrument.
- (12) In het kader van deze verordening zal de Unie steun verstrekken voor mondiale, regionale, nationale en plaatselijke mensenrechten- en democratiseringsvraagstukken, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, in de zin van alle vormen van sociale werkzaamheid van afzonderlijke personen of groepen die los van de staat staan en zich voor de verdediging van de rechten van de mens en de democratie inzetten.

- (13) Doelstellingen met betrekking tot democratie en mensenrechten moeten in toenemende mate geïntegreerd worden in alle financieringsinstrumenten voor buitenlandse hulp, maar de EU-steun uit hoofde van deze verordening zal een specifieke aanvullende en bijkomende rol spelen vanwege het mondiale karakter en het feit dat de steun niet afhankelijk is van de toestemming van de regering of andere overheidsorganen van derde landen. Dit maakt samenwerking met het maatschappelijk middenveld mogelijk op het gebied van gevoelige thema's met betrekking tot mensenrechten en democratie en biedt voldoende flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden. Met het instrument moet ook capaciteit op EU-niveau tot stand worden gebracht om specifieke internationale doelstellingen en maatregelen te formuleren en te ondersteunen die geen betrekking hebben op een bepaald geografisch gebied en geen verband houden met een crisis en waarvoor een internationale aanpak vereist is of waarbij sprake is van operaties zowel binnen de EU als in een aantal derde landen. Voorts biedt het een noodzakelijk kader voor maatregelen zoals steun voor onafhankelijke verkiezingswaarnemingsmissies van de EU waarvoor samenhang van het beleid, een uniform beheerssysteem en gemeenschappelijke uitvoeringsnormen vereist zijn.
- (14) De Unie zal bijzondere aandacht besteden aan landen en noodsituaties waar de mensenrechten en fundamentele vrijheden het meest worden bedreigd en waar de schending van deze rechten en vrijheden het meest flagrant en systematisch is. In dergelijke situaties zijn de politieke prioriteiten het bevorderen van de naleving van de internationale wetgeving, het verlenen van tastbare steun en actiemiddelen aan het lokale maatschappelijke middenveld en het leveren van een bijdrage aan de werkzaamheden van deze maatschappelijke organisaties, die in zeer moeilijke omstandigheden moeten opereren. In conflictsituaties zal de Unie alle strijdende partijen oproepen om hun wettelijke verplichtingen in het kader van het internationaal humanitair recht na te leven, overeenkomstig de desbetreffende richtsnoeren van de Unie.
- (15) In deze moeilijkste landen of situaties en om te kunnen reageren op de dringende behoeften aan bescherming van mensenrechtenactivisten, moet de Unie door middel van ad-hocsubsidies flexibel en tijdig kunnen optreden. Dit zal met name het geval zijn wanneer de keuze van de procedure rechtstreekse gevolgen zou kunnen hebben voor de doeltreffendheid van de maatregelen of begunstigden zou kunnen blootstellen aan ernstige vormen van intimidatie, vergelding of andere soorten risico's.
- (16) Verkiezingswaarnemingsmissies van de Europese Unie dragen aanzienlijk en met succes bij tot democratische processen in derde landen. Bevordering van democratie omvat echter veel meer dan alleen het verkiezingsproces. De uitgaven voor verkiezingswaarnemingsmissies mogen derhalve geen onevenredig deel van de in het kader van deze verordening beschikbare middelen in beslag nemen.
- (17) De uitvoeringsbevoegdheden inzake de programmering en financiering van de uit hoofde van deze verordening ondersteunde acties moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren. Gezien de aard van deze uitvoeringshandelingen, met name het beleidssturende karakter en de financiële gevolgen, moet in beginsel de onderzoeksprocedure worden gevolgd voor de goedkeuring ervan, met uitzondering van technische uitvoeringsmaatregelen van beperkte financiële omvang.
- (18) De gemeenschappelijke regels en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor het externe optreden van de EU zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. .../... van het

Europees Parlement en de Raad van ...¹⁰, hierna "de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening" genoemd.

- (19) De organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden wordt beschreven in Besluit 2010/427/EU van de Raad,

HEBLEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp en doelstellingen

Bij deze verordening wordt een Europees instrument voor democratie en mensenrechten vastgesteld, op grond waarvan de Unie steun zal verlenen aan de ontwikkeling en consolidering van de democratie en de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Dergelijke steun zal met name gericht zijn op:

- (a) de versterking van de eerbiediging en naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, zoals vastgelegd in de Universele verklaring van de rechten van de mens en andere internationale en regionale mensenrechteninstrumenten, alsook de versterking van de bescherming, de bevordering en de bewaking van de mensenrechten, vooral door steun aan organisaties van het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenactivisten en slachtoffers van onderdrukking of mishandeling;
- (b) de bevordering en consolidatie van democratische hervormingen in derde landen door de versterking van de participerende en vertegenwoordigende democratie, de algemene democratische cyclus en de betrouwbaarheid van verkiezingsprocessen, met name door verkiezingswaarnemingsmissies.

Artikel 2

Toepassingsgebied

1. De bijstand van de Unie zal betrekking hebben op de volgende terreinen:
 - (a) bevordering en versterking van de participerende en vertegenwoordigende democratie, met inbegrip van de parlementaire democratie en democratiseringsprocessen, voornamelijk via de organisaties van het maatschappelijk middenveld, o.a. bij:
 - i) de bevordering van de vrijheid van vereniging en vergadering, onbelemmerd verkeer van personen, vrijheid van mening en van meningsuiting, met inbegrip van artistieke en culturele uitingen, persvrijheid en onafhankelijke, pluralistische media, zowel traditioneel als digitaal, vrij gebruik van het internet en maatregelen ter bestrijding van administratieve belemmeringen voor het uitoefenen van deze vrijheden, onder meer ter bestrijding van censuur;

¹⁰ PB [...] van [...], blz. [...].

- ii) de versterking van de rechtsstaat, de bevordering van de onafhankelijkheid van het justitiële apparaat, het aanmoedigen en evalueren van justitiële en institutionele hervormingen, en bevordering van toegang tot de rechter;
 - iii) de bevordering en versterking van het Internationale Strafhof, internationale gelegenheidstribunalen en de processen van overgangsjustitie en waarheids- en verzoeningsmechanismen;
 - iv) de ondersteuning van hervormingen om effectieve en transparante democratische verantwoordingsplicht en effectief en transparant democratisch toezicht te bewerkstelligen, waaronder toezicht op de sectoren veiligheid en justitie, en het aanmoedigen van maatregelen tegen corruptie;
 - v) de bevordering van politiek pluralisme en democratische politieke vertegenwoordiging, en stimulering van politieke participatie van de burgers, met name van gemarginaliseerde groepen, in democratische hervormingsprocessen op lokaal, regionaal en nationaal niveau;
 - vi) het stimuleren van gelijke participatie van mannen en vrouwen in de maatschappij, de economie en de politiek, en ondersteuning van gelijke kansen, participatie en politieke vertegenwoordiging van vrouwen;
 - vii) steun voor maatregelen om vreedzame verzoening van groepsbelangen te vergemakkelijken, waaronder steun voor vertrouwenwekkende maatregelen met betrekking tot mensenrechten en democratisering;
- (b) bevordering en bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals vastgelegd in de Universele verklaring van de rechten van de mens en andere internationale en regionale instrumenten met betrekking tot burgerrechten en politieke, economische, sociale en culturele rechten, voornamelijk via organisaties van het maatschappelijk middenveld, o.a. op de volgende terreinen:
- i) de afschaffing van de doodstraf, het voorkomen van marteling, mishandeling en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing, en de rehabilitatie van de slachtoffers van marteling;
 - ii) de ondersteuning en bescherming van en hulpverlening aan mensenrechtenactivisten, in de zin van artikel 1 van de VN-Verklaring inzake het recht en de verantwoordelijkheid van individuele personen, groepen en organen van de samenleving om algemeen erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden te bevorderen en te beschermen;
 - iii) de strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid;
 - iv) de bevordering van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst of overtuiging, inclusief maatregelen ter bestrijding van alle vormen van haat, onverdraagzaamheid en discriminatie op basis van godsdienst of overtuiging en het aanmoedigen van tolerantie en respect voor religieuze en culturele diversiteit;

- v) de rechten van inheemse volkeren en de rechten van personen die tot minderheden en etnische groepen behoren;
 - vi) vrouwenrechten zoals neergelegd in het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en de facultatieve protocollen daarbij, waaronder maatregelen ter bestrijding van genitale verminking, gedwongen huwelijken, eerwraak, vrouwenhandel en alle andere vormen van geweld tegen vrouwen;
 - vii) de rechten van het kind, zoals neergelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind en de facultatieve protocollen daarbij, waaronder de strijd tegen kinderarbeid, kinderhandel en kinderprostitutie, en tegen de rekrutering en inzet van kindsoldaten;
 - viii) de rechten van personen met een handicap;
 - ix) economische, sociale en culturele rechten en de bevordering van fundamentele arbeidsnormen en van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen;
 - x) onderwijs, opleiding en toezicht op het gebied van mensenrechten en democratie, en met betrekking tot punt vii);
 - xi) ondersteuning voor lokale, regionale, nationale of internationale maatschappelijk organisaties die zich inzetten voor de bescherming, versterking en verdediging van de mensenrechten en voor maatregelen met betrekking tot vii);
- (c) versterking van het internationaal kader voor de bescherming van de mensenrechten, justitie, de rechtsstaat en de democratie en voor de bevordering van het internationaal humanitair recht, met name door middel van:
- i) steun voor internationale en regionale instrumenten op het gebied van mensenrechten, justitie, de rechtsstaat en democratie;
 - ii) bevordering van de samenwerking van het maatschappelijk middenveld met internationale en regionale intergouvernementele organisaties en steun voor de werkzaamheden van het maatschappelijk middenveld voor het bevorderen en controleren van de tenuitvoerlegging van internationale en regionale instrumenten op het gebied van mensenrechten, justitie, de rechtsstaat en democratie;
 - iii) opleiding over en verspreiding van internationaal humanitair recht en ondersteuning voor de handhaving;
- (d) opbouw van vertrouwen in en versterking van de betrouwbaarheid en de transparantie van democratische verkiezingsprocessen, waarbij wordt bijgedragen tot het efficiënte en samenhangende verloop van de volledige verkiezingscyclus, met name door
- i) de inzet van verkiezingswaarnemingsmissies van de Europese Unie;
 - ii) andere maatregelen met betrekking tot monitoring van verkiezingsprocessen;
 - iii) bij te dragen aan de ontwikkeling van verkiezingswaarnemingscapaciteit van organisaties uit het maatschappelijk middenveld op regionaal en lokaal niveau en

ondersteuning van hun initiatieven om de participatie in en de follow-up van het verkiezingsproces te vergroten;

iv) maatregelen te ondersteunen voor de consequente inpassing van verkiezingsprocessen in de democratische cyclus en de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de verkiezingswaarnemingsmissies van de Europese Unie.

2. Bij alle in deze verordening genoemde steunmaatregelen wordt, wanneer dat zinvol is, gestreefd naar bevordering en bescherming van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de rechten van kinderen, personen met een handicap en inheemse bevolkingsgroepen, en naar de naleving van beginselen als emancipatie, participatie, non-discriminatie van kwetsbare groepen en verantwoordingsplicht.
3. De steunmaatregelen worden uitgevoerd op het grondgebied van derde landen of moeten rechtstreeks verband houden met situaties in derde landen of met mondiale of regionale acties.
4. Bij de steunmaatregelen wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de crisis- of noodsituatie en van landen of situaties waarin de fundamentele vrijheden ernstig in het gedrang komen, de veiligheid van de mensen het meest gevaar loopt of mensenrechtenorganisaties en mensenrechtenactivisten in de moeilijkste omstandigheden moeten werken.

Artikel 3

Algemeen kader voor de programmering en de tenuitvoerlegging

De bijstand van de Unie uit hoofde van deze verordening wordt ten uitvoer gelegd door middel van de volgende maatregelen en overeenkomstig de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening:

- (a) strategiedocumenten en herzieningen daarvan wanneer nodig;
- (b) jaarlijkse actieprogramma's, individuele maatregelen en ondersteunende maatregelen;
- (c) bijzondere maatregelen.

Artikel 4

Strategiedocumenten

1. In strategiedocumenten wordt de strategie voor de steun van de Europese Unie uit hoofde van deze verordening beschreven, die wordt gebaseerd op de prioriteiten van de Unie, de internationale situatie en de activiteiten van de belangrijkste partners. De strategiedocumenten moeten aansluiten bij de algemene doelstellingen, werkingsfeer en beginselen van de onderhavige verordening.
2. In de strategiedocumenten worden de gebieden vermeld die tijdens de geldigheidsduur van deze verordening prioritair in aanmerking komen voor financiering door de Unie, de specifieke doelstellingen, de verwachte resultaten en de prestatie-indicatoren. Ook wordt een indicatieve financiële toewijzing vermeld, zowel in totaal als per prioriteitsgebied; indien nodig kan hierbij een marge worden vermeld.

3. Strategiedocumenten worden goedgekeurd overeenkomstig de procedure van artikel 15, lid 3, van de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening. Wanneer significante wijzigingen in de omstandigheden of het beleid dit vereisen, worden de strategiedocumenten overeenkomstig dezelfde procedure bijgewerkt.

Artikel 5

Comité

De Commissie wordt bijgestaan door een Comité voor democratie en mensenrechten, hierna "het comité" genoemd. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Artikel 6

Financieel referentiebedrag

Het financieel referentiebedrag voor de uitvoering van deze verordening tijdens de periode 2014-2020 bedraagt 1 578 000 000 miljoen euro (lopende prijzen). De jaarlijkse kredieten worden door de begrotingsautoriteit toegestaan binnen de grenzen van het financieel kader 2014-2020.

Artikel 7

Europese dienst voor extern optreden

Deze verordening wordt toegepast in overeenstemming met Besluit 2010/427/EU van de Raad tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden.

Artikel 8

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de derde dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2014.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIËEL MEMORANDUM VOOR VOORSTELLEN

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Voorgenomen beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake de monitoring en de verslaglegging
- 2.2. Beheer- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderd(e)el(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten
 - 3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten
 - 3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarig financieel kader
 - 3.2.5. Bijdrage van derden aan de financiering
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIËEL MEMORANDUM VOOR VOORSTELLEN

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur¹¹

Titel 19: Externe betrekkingen

Activiteit 19 04: Europees Initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR)

De titel van dit begrotingshoofdstuk stemt overeen met de huidige structuur van de financiële instrumenten 2007-2013. Er wordt voorgesteld dezelfde activiteit en titel 19 04 te behouden.

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

Het voorstel/initiatief betreft **een nieuwe actie**.

Het voorstel/initiatief betreft **een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**¹².

Het voorstel/initiatief betreft **de verlenging van een bestaande actie**.

Het voorstel/initiatief betreft **een actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**.

1.4. Doelstellingen

1.4.1. *De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

Dit financieringsinstrument heeft tot doel de volgende strategische doelstellingen te ondersteunen, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie "Een begroting voor Europa 2020 – Deel II" van 29 juni 2011 (COM/2011/500 – Begroting voor Europa 2020 – deel II; Beleidsfiche "Externe actie" blz. 43):

Deze verordening heeft twee doelstellingen:

1. totstandbrenging van meer respect voor en betere naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, zoals vastgelegd in de Universele verklaring van de rechten van de mens en andere internationale en regionale mensenrechteninstrumenten, alsook de versterking van de bescherming, de bevordering en de bewaking van de mensenrechten, vooral door steun aan de organisaties van het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenactivisten en slachtoffers van onderdrukking of mishandeling;

¹¹ ABM: Activity Based Management – ABB: Activity Based Budgeting.

¹² In de zin van artikel 49, lid 6, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

2. bevordering en consolidatie van democratische hervormingen in derde landen door de versterking van de participerende en vertegenwoordigende democratie en de versterking van de algemene democratische cyclus en de betrouwbaarheid van verkiezingsprocessen, met name door verkiezingswaarnemingsmissies.

1.4.2. *Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteit(en)*

Beide bovenvermelde doelstellingen zullen in de praktijk door middel van verscheidene specifieke doelstellingen worden uitgevoerd.

Specifieke doelstelling nr. 1

Thematische campagnes voeren, waarbij gezorgd wordt voor een combinatie van belangenbehartiging en acties ter plekke voor belangrijke zaken (bv. de internationale rechtsorde) en het aan de orde stellen van ernstige mensenrechtenschendingen (bv. foltering, doodstraf, discriminatie, enz.) alsook het verlenen van essentiële steun aan belangrijke actoren en hieraan gerelateerde burgereducatie.

Specifieke doelstelling nr. 2

Gerichte steun verlenen aan de ontwikkeling van **goed functionerende maatschappelijke organisaties** die zelfredzaam moeten worden in hun streven naar en verdediging van democratie en mensenrechten en aan hun specifieke rol als drijvende kracht voor positieve veranderingen.

Specifieke doelstelling nr. 3

De capaciteit van de EU vergroten om in de moeilijkste omstandigheden te kunnen optreden en snel te kunnen reageren op **urgente mensenrechtenvraagstukken** en steun te kunnen verlenen aan mensenrechtenactivisten die bescherming behoeven.

Specifieke doelstelling nr. 4

Zorgen voor een stevigere en beter geïntegreerde benadering van de **democratische cycli** door middel van waarnemingsopdrachten bij verkiezingen en andere vormen van steunverlening aan democratische en electorale processen.

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

Steun voor concrete resultaten bij de bevordering en ondersteuning van de democratie en mensenrechten in de wereld.

Tijdige opstart van projecten, met inbegrip van het snellereactiemechanisme voor urgente gevallen van mensenrechtenschendingen en bedreigingen van mensenrechtenactivisten. Tijdige follow-up, addendum, betaling en afsluiting.

1.4.4. *Resultaat- en effectindicatoren*

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

De uitvoering van beide bovenvermelde doelstellingen en de vier specifieke doelstellingen zal onder andere worden beoordeeld op basis van de volgende resultaat- en impactindicatoren:

- aantal gevoerde campagnes, met inbegrip van het aantal gevallen van belangenbehartiging, en in het bijzonder het aantal positieve wijzigingen dat tot stand is gebracht in de wet- en regelgeving van derde landen met betrekking tot mensenrechtenclausules;
- aantal ratificaties van internationale overeenkomsten, en in het bijzonder hoeveel overeenkomsten in hoeveel landen in werking konden treden als gevolg van de EU-steun;
- aantal specifieke acties ter plekke, en in het bijzonder het aantal verzwakte maatschappelijke organisaties en/of achtergestelde groepen die steun hebben ontvangen en er anders alleen hadden voorgestaan;
- aantal burgers, deskundigen en studenten die voorlichting en opleiding inzake mensenrechten en democratie hebben gekregen;
- aantal belangrijke actoren dat wordt gesteund, in het bijzonder acties, rapporten, jurisprudentie en/of verklaringen van internationale organisaties die rechtstreeks verband houden met de steun van de EU;
- aantal projecten van maatschappelijke organisaties dat op mondiaal en lokaal niveau wordt uitgevoerd, en de effecten ervan op het vlak van bevordering, bescherming en bewaking van mensenrechten;
- aantal zaken van voorvechters van mensenrechten, in het bijzonder het aantal personen die met politieke, wettelijke en/of fysieke middelen worden beschermd en die dankzij het EIDHR niet langer aan misbruik worden blootgesteld;
- aantal projecten in de moeilijkste landen en situaties, in het bijzonder het aantal activiteiten en actoren dat in deze uiterst moeilijke omstandigheden kon worden bereikt;
- aantal ondersteunde electorale processen en democratische cycli waarbij ondersteuning, waarneming en opvolging heeft plaatsgevonden, in het bijzonder het aantal aanbevelingen van verkiezingswaarnemingsmissies van de EU dat ter plaatse ten uitvoer is gelegd.

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

In afdeling 1 van de toelichting worden de beleidsvoorschriften beschreven die binnen het kader van veranderende politieke beleidslijnen met het instrument worden nagestreefd. Gezien de specifieke aard van de bevordering en ondersteuning van democratie en mensenrechten in de wereld, het optreden in urgente gevallen van mensenrechtenschendingen en de bescherming van mensenrechtenactivisten zijn er behoeften op korte en lange termijn.

1.5.2. Toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de EU

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 de EU 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. 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. Europese meerwaarde kan evenwel niet worden gereduceerd tot een boekhoudkundige operatie. Uit de bijdrage aan de mondiale vredesopbouw, de bijstand voor de armsten in de wereld en de steun voor democratisering en eerbiediging van de mensenrechten blijkt onmiskenbaar hoe de EU door middel van haar dagelijkse optreden zorgt voor meerwaarde. Dit zijn de prioritaire werkerreinen van de toekomstige financiële instrumenten voor het extern optreden van de EU.

Met 27 lidstaten die handelen binnen het kader van gemeenschappelijke beleidslijnen en strategieën beschikt de EU over voldoende gewicht om mondiale vraagstukken aan te pakken, zoals het bevorderen van de universaliteit van de mensenrechten voor de hele wereldbevolking.

Door haar grootschalige aanpak kan de EU steun verlenen in de meest afgelegen gebieden, waar de meeste lidstaten een gering strategisch belang en slechts een beperkte aanwezigheid en handelingscapaciteit hebben. Dankzij het optreden van de EU in bijvoorbeeld Fiji, Vanuatu of Oost-Timor, waar onlangs nieuwe middelen ter beschikking zijn gesteld voor democratie en duurzame ontwikkeling, bereikt de steun de mensen die de steun het meest nodig hebben, maar die er anders van verstoken zouden blijven.

In deze tijd van bezuinigingen worden verschillende lidstaten ertoe gedwongen zich terug te trekken uit volledige samenwerkingssectoren en landen, maar kan de EU een actieve rol spelen bij het bevorderen van vrede, democratie, solidariteit, stabiliteit, welvaart en armoedebestrijding in de nabije buurlanden en wereldwijd. Daarom is het nu vanuit een zuiver economisch perspectief zinvoller dan ooit om financiële bijstand op EU-niveau te verstrekken, waar echt effect kan worden gesorteerd. Door de steunverlening via de EU te laten verlopen, kunnen de lidstaten zelfs besparen op hun uitgaven. Volgens een recent onafhankelijk onderzoek *The Benefits of a European Approach* van HTSPE kunnen bepaalde hervormingen inzake doeltreffendheid van de steun, en in het bijzonder met betrekking tot de taakverdeling, resulteren in besparingen die kunnen oplopen tot een bedrag tussen drie en zes miljard euro per jaar.

Op EU-niveau kan ook goedkoper worden gewerkt. De administratieve kosten – geraamd op 5,4% op basis van de gegevens van 2009 – zijn lager zijn dan de gemiddelde administratieve kosten van de belangrijkste bilaterale donors. De administratieve regels,

met strenge criteria die kunnen worden gecontroleerd, zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het geld van de Europese belastingbetaler op de juiste wijze wordt besteed.

Daarnaast is de Europese Commissie een van de meest transparante organen voor steunverlening in de wereld. Deze transparantie is op zichzelf een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat de belastingbetalers daadwerkelijk waar voor hun geld krijgen. Dit is geconstateerd door de organisatie "Publish what you Fund", die de Europese Commissie als vierde heeft gerangschikt (in een groep van 30 donoren) in haar eerste evaluatie van de transparantie van de steun, die in februari van dit jaar is gepubliceerd. Op dit punt blijft de Commissie verdere verbeteringen tot stand brengen.

Bij een recente raadpleging in het kader van het groenboek om de standpunten te achterhalen van belanghebbende partijen over het EU-ontwikkelingsbeleid, waren alle respondenten het eens over de positieve rol die de EU heeft gespeeld bij ondersteuning van behoorlijk bestuur (inclusief de deelname van het maatschappelijk middenveld), veiligheid, mensenrechten en gendergelijkheid.

1.5.3. *Belangrijkste lering uit soortgelijke activiteiten*

Uit beoordelingen en evaluaties bleek dat het EIDHR verscheidene sterke punten had

Het EIDHR kan onafhankelijk optreden – dus ***ongeacht de toestemming van regeringen*** – hetgeen essentieel is, met name op de gevoelige terreinen van democratie en mensenrechten. Met het instrument wordt bijvoorbeeld steun verleend aan een opleiding over democratische waarden op academisch niveau voor toekomstige jonge Belarusische leiders in het buitenland of wordt geprobeerd om een matigende invloed uit te oefenen bij de onrechtvaardige criminalisering van democratische activisten die gevangen worden gezet omdat ze oppositie voeren. De verdedigers van de slachtoffers, zoals advocaten, moeten op hun beurt worden beschermd (met het stelsel voor mensenrechtenactivisten) aangezien zij dreigen te worden opgesloten omdat zij opkomen voor de voorvechters van de democratie of mensenrechtenactivisten.

Anders dan de langetermijnprogrammering van de geografische programma's biedt het EIDHR ***meer flexibiliteit en capaciteit om in te spelen*** op veranderende omstandigheden. Er is onmiddellijk bijstand verleend aan het hervormingscomité in Tunesië om een stappenplan voor transitie op te stellen en het maatschappelijk middenveld in staat te stellen mee te werken aan het transitieproces. Het EIDHR zorgt ook voor scholing over democratie voor leden van politieke partijen en verleent steun aan een vrije pers en onafhankelijke pluralistische media, zowel traditioneel als digitaal, met inbegrip van een ongecensureerde en vrije toegang tot elektronische communicatietechnologieën, treedt ook op als een waakhond bij de transitie naar de democratie en ondersteunt burgereducatie over democratie. Op het EIDHR kan ook een beroep worden gedaan voor de versterking van de productiecapaciteiten van de media en de opleiding van journalisten. Naar aanleiding van de komende verkiezingen in Tunesië versterkt het instrument opleiding aan duizenden lokale waarnemers en wordt de geplande EU-verkiezingswaarnemingsmissie door het EIDHR georganiseerd.

Met het EIDHR ***wordt ook opgetreden in zeer moeilijke omstandigheden***, waar de basisrechten en vrijheden het meest in het gedrang komen. Ter bescherming van de fysieke veiligheid van activisten en anderen die ernstig gevaar kunnen lopen, kunnen over dergelijke projecten geen gedetailleerde gegevens bekend gemaakt worden. De Europese Commissie brengt over de projecten verslag uit aan bevoegde personen in de Raad, het

Parlement en de EDEO op een "need-to-know" basis en kan de moed van dergelijke toegewijde activisten alleen maar prijzen.

Deze moeilijke zaken vertegenwoordigen ongeveer 20% van de activiteiten van het EIDHR. Sinds 2007 heeft het EIDHR meer dan 100 dergelijke projecten ondersteund (voor een bedrag van 60 miljoen euro). Met de steun van zijn netwerk van mensenrechtenactivisten heeft het EIDHR met name 19 projecten met betrekking tot mensenrechtenactivisten in meer dan 45 landen ondersteund (voor een bedrag van 13,5 miljoen euro).

In dit kader zorgt het EIDHR voor *een frisse wind*, waarbij de meeste projecten zijn toegespitst op het voortbestaan van verzwakte of ontredderde maatschappelijke organisaties en media, waarbij de weg wordt gebaad voor dialoog en verandering. Hierbij wordt gezorgd voor een door democratische beginselen geïnspireerde opleiding van studenten en kwetsbare groepen, die vaak in het buitenland verblijven. Met het EIDHR wordt ook gezorgd voor de belangenbehartiging van het maatschappelijk middenveld en de diasporagemeenschappen. Soms gaat het gewoonweg om bescherming te bieden en indien nodig slachtoffers van antidemocratische repressie in veiligheid naar het buitenland te brengen.

Naar aanleiding van de Jasmijnrevolutie kan nu worden onthuld dat het EIDHR voorafgaand aan de transitie in 2010 steun verleende aan de activiteiten van de Tunesische liga voor de rechten van de mens (LTDH), de Tunesische democratische vrouwenvereniging (ATFD), de vakbonden (UGTT), de vereniging van rechters en de orden van advocaten en andere verenigingen. Het feit dat geen ruchtbaarheid aan deze steunverlening is gegeven, kon toen worden beschouwd als een opgave of een ontoereikend reactievermogen, maar in werkelijkheid was het EIDHR actief aanwezig in Tunesië.

In toetsingen en evaluaties werd de aandacht ook gevestigd op drie vraagstukken

Ten eerste hebben ruim gedefinieerde doelstellingen en strategieën geleid tot een *versnipperde aanpak en onvoldoende duidelijkheid* van het instrument, hetgeen risico op overlap, moeilijkheden bij het meten van de impact van de activiteiten en een geringere complementariteit met zich brengt.

Ten tweede wordt in zeer moeilijke omstandigheden de officiële projectomschrijving vaak ingepast in meer traditionele ontwikkelingsactiviteiten om het project te beschermen tegen vijandige reacties, waardoor voor de aanvullende EIDHR-middelen waarvoor geen instemming van het gastland is vereist, ook het risico bestaat dat zij worden benut voor activiteiten die in het toepassingsgebied van het instrument **niet prioritair** zijn. Daarom is kwalitatieve ondersteuning ingesteld.

Ten derde is er de terugkerende noodzaak om *de flexibiliteit van het instrument te verhogen*. Dit geldt in het bijzonder voor het beperkte gedeelte van het instrument waarop een beroep wordt gedaan bij de moeilijkste omstandigheden op het vlak van mensenrechtenschendingen en urgentie en waarvoor een stelsel van open uitnodigingen tot het indienen van voorstellen ontoereikend lijkt.

1.5.4. *Samenhang en eventuele synergie met andere relevante instrumenten*

Als gevolg van deze uitdrukkelijke verdragsbepaling moet de bevordering en ondersteuning van democratie en mensenrechten in alle onderdelen van het EU-beleid worden opgenomen en gestroomlijnd.

Het EIDHR maakt deel uit van de structuur van verschillende financiële instrumenten voor extern optreden, die gezamenlijk door de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB wordt voorgesteld. Het EIDHR vormt een aanvulling op langetermijninstrumenten, spitst zich toe op de activiteiten van maatschappelijke organisaties op het vlak van democratie en mensenrechten, wordt ingezet bij uiterst moeilijke omstandigheden en voor de financiering van de verkiezingswaarnemingsmissies van de EU (EU EOM) en ondersteunt lokale, regionale en mondiale campagnes over mensenrechtenkwesties. Het instrument vormt een essentieel onderdeel van het ruime scala van beleidsinstrumenten voor extern optreden om de naleving van de mensenrechten te bevorderen en te garanderen. Voorts is het EIDHR – samen met humanitaire hulp, GBVB-operaties en het stabiliteitsinstrument – een aanvulling op het beleidsinstrumentarium voor crisisbeheer en -preventie doordat het snel steun kan verlenen bij urgente gevallen van mensenrechtenschendingen. Daarnaast vormt het EIDHR de schakel tussen activiteiten op het vlak van noodhulp, herstel en ontwikkeling door mogelijkheden te bieden voor materiële en sociale rehabilitatie en re-integratie van slachtoffers van mishandeling of door mensenrechtenactivisten bij te staan die dringend behoefte hebben aan bescherming.

Het is essentieel om ter plaatse op pragmatische wijze te zorgen voor de coördinatie en een goede taakverdeling tussen het EIDHR en andere instrumenten die op ook het werkterrein van het EIDHR worden ingezet, met name bij de behoeftenevaluaties. Met het EIDHR worden de activiteiten van ECHO aangevuld, aangezien vluchtelingen en begunstigden van humanitaire hulp vaak slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen die met bewijsstukken moeten worden gestaafd, geregistreerd en behandeld. Er zijn sterke synergie-effecten en wederzijdse versterking met het stabiliteitsinstrument (bv. bij noodsituaties), het programma voor niet-overheidsactoren (bv. steun voor maatschappelijke organisaties), het programma "Investeren in mensen" (bv. gendergelijkheid en achtergestelde groepen) en de toekomstige nabuurschapsfaciliteit voor het maatschappelijk middenveld.

1.6. Duur en financiële gevolgen

Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**

- Voorstel/initiatief van kracht vanaf 1/1/2014
- Financiële gevolgen van 1/1/2014 tot 31/12/2020

Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beoogde beheersvorm(en)¹³

Direct gecentraliseerd beheer door de Commissie

Indirect gecentraliseerd beheer door delegatie van uitvoeringstaken aan:

- uitvoerende agentschappen
- door de Unie opgerichte organen¹⁴
- nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbaredienstverleningstaak
- personen aan wie de uitvoering van specifieke acties in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in het betrokken basisbesluit in de zin van artikel 49 van het Financieel Reglement

Gedeeld beheer met de lidstaten

Gedecentraliseerd beheer met derde landen

Gezamenlijk beheer met internationale organisaties (*geef aan welke*)

Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".

Opmerkingen

Het EIDHR moet met name kunnen worden ingezet bij gevoelige en complexe gevallen waarbij mensenrechten en democratie in het gedrang zijn, in het bijzonder in de moeilijkste landen en omstandigheden, en als er een dringende behoefte aan bescherming is. Derhalve moet een beroep kunnen worden gedaan om een brede waaier van beheersvormen.

¹³ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

¹⁴ In de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake toezicht en rapportering

Vermeld frequentie en voorwaarden.

De systemen van de Europese Commissie voor monitoring en evaluatie zijn steeds meer gericht op resultaten. Zowel interne personeelsleden als externe deskundigen zijn erbij betrokken.

De projectmanagers in de delegaties en bij de centrale diensten houden voortdurend op verschillende manieren toezicht op de uitvoering van projecten en programma's, waar mogelijk ook via bezoeken ter plaatse. De monitoring levert waardevolle informatie op over de vooruitgang en helpt de projectmanagers reële en potentiële knelpunten op te sporen en deze op te lossen.

Onafhankelijke externe deskundigen worden ingehuurd om de resultaten van het externe optreden van de EU te beoordelen via drie verschillende systemen. Deze beoordelingen dragen bij aan het afleggen van verantwoording en de verbetering van de lopende steunmaatregelen. Ook kunnen hiermee de ervaringen uit het verleden worden verwerkt in toekomstige beleidslijnen en acties. Alle drie de systemen maken gebruik van de internationaal erkende evaluatiecriteria van de OESO/DAC, waaronder criteria inzake de (potentiële) impact.

Het eerste systeem, resultaatgerichte monitoring (ROM), heeft betrekking op het projectniveau en wordt beheerd vanuit de centrale diensten. Het biedt een beknopt beeld in de vorm van een momentopname van de kwaliteit van een steekproef van steunmaatregelen. Met een uiterst gestructureerde en gestandaardiseerde methodologie geven onafhankelijke ROM-deskundigen beoordelingen waarin de sterktes en zwaktes van het project tot uiting komen en doen zij aanbevelingen over hoe de efficiëntie kan worden verhoogd.

Evaluaties op projectniveau worden beheerd door de EU-delegatie die verantwoordelijk is voor het project. Ze bieden een uitgebreidere diepteanalyse en helpen projectmanagers om de lopende steunmaatregelen te verbeteren en toekomstige voor te bereiden. Onafhankelijke externe deskundigen die verstand hebben van het thema en het land, worden ingehuurd om de analyse uit te voeren en feedback en informatie te verzamelen van alle belanghebbenden, vooral de eindbegunstigden.

De Commissie voert ook strategische evaluaties uit van haar beleid, van de programmering en strategie tot de uitvoering van steunmaatregelen in een bepaalde sector (zoals gezondheidszorg, onderwijs, enz.) in een bepaald land of een bepaalde regio, of voor een bepaald instrument. Deze evaluaties leveren belangrijke input op voor het ontwerp van beleid, instrumenten en projecten. Al deze evaluaties worden gepubliceerd op de website van de Commissie. Een samenvatting van de conclusies wordt opgenomen in het jaarverslag aan de Raad en het Europees Parlement.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

De operationele context van de activiteiten die in het kader van dit instrument moeten worden uitgevoerd, wordt gekenmerkt door de volgende risico's dat de doelstellingen van het instrument niet worden verwezenlijkt:

- De specifieke moeilijke omstandigheden waarbij in zeer moeilijke landen/situaties een beroep op het instrument wordt gedaan, kunnen zorgen voor materiële en politieke belemmeringen voor de uitvoering van projecten.
- Versnippering en kleinschaligheid van de projecten over de hele wereld kunnen leiden tot logistieke problemen bij de uitvoering en het toezicht.
- De brede waaier van begunstigden met uiteenlopende beheer- en controlestructuren en vaak een geringe capaciteit kunnen resulteren in moeilijkheden en vertragingen bij de tenuitvoerlegging.
- De beperkte kwaliteit en kwantiteit van vaak controversiële gegevens over de ontwikkeling van de democratie en mensenrechten in verscheidene derde landen, kunnen een belemmering vormen voor de Commissie om adequaat verslag uit te brengen en verantwoording af te leggen over de resultaten.
- Een gebrek aan toereikende administratieve kredieten kan leiden tot een tekort aan middelen voor het beheer van het instrument.

2.2.2. *Controlemiddel(en)*

Het doel van de interne controles van de Commissie is om redelijke zekerheid te bieden omtrent de verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid, de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging en de naleving van het wettelijke, financiële en procedurele kader.

De Commissie maakt gebruik van het Commissiebrede strategische beleids- en planningsproces, interne en externe audits en andere normen voor interne controle van de Commissie. De Commissie zal haar huidige boekhoudsysteem (ABAC) blijven benutten, alsmede specifieke instrumenten voor externe hulp, zoals het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS). De Commissie blijft de strengste normen hanteren op het gebied van boekhouding en financiële verslaglegging, met het oog op behoud van de verklaring zonder beperking van de externe auditeurs (de Europese Rekenkamer).

Voorts maakt de Commissie met het oog op maximale doeltreffendheid en efficiëntie gebruik van een specifieke benadering waarbij wordt voorzien in:

- gedecentraliseerd beheer van het grootste deel van de hulp door de EU-delegaties ter plaatse;
- heldere circuits voor de financiële verantwoordingsplicht via een subdelegatie van de ordonnateurs bij de centrale diensten en de delegaties;
- periodieke verslagen, inclusief een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring van het hoofd van de delegatie;
- een uitgebreid opleidingsprogramma, zowel bij de centrale diensten als in de delegaties;
- uitgebreide ondersteuning en advisering;
- periodieke controles;
- een methode voor projectcyclusbeheer en kwaliteitsondersteuning voor alle onderdelen van de projectcyclus;

- programma- en projectbeheer, toezichts- en verslagleggingsinstrumenten voor effectieve uitvoering, inclusief periodiek extern toezicht ter plaatse.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Gezien het risicovolle klimaat waarin EuropeAid/FPI opereert, moet het systeem anticiperen op een aanzienlijk aantal potentiële nalevingsfouten (onregelmatigheden) in de transacties en veel controles inbouwen om deze zo vroeg mogelijk in het betalingsproces te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Dit betekent in de praktijk dat EuropeAid/FPI vooral waarde hecht aan uitgebreide controles vooraf op meerjarenbasis door zowel externe auditors als medewerkers van de Commissie ter plaatse voordat de eindbetaling van een project plaatsvindt (terwijl sommige audits en controles achteraf nog moeten plaatsvinden), die veel verder gaan dan de financiële waarborgen zijn verplicht zijn volgens het Financieel Reglement. Het nalevingskader van EuropeAid bestaat omvat onder andere:

Preventieve maatregelen

- verplichte basistraining over fraudekwesities voor personeel dat hulp beheert en auditors;
- begeleiding (ook via internet), waaronder de praktische leidraad voor contracten, het handboek van EuropeAid en de gids financieel beheer (voor uitvoeringspartners);
- beoordeling vooraf om er zeker van te zijn dat passende fraudebestrijdingsmaatregelen voor het voorkómen en opsporen van fraude bij het beheer van EU-middelen aanwezig zijn binnen de autoriteiten die de middelen beheren via gezamenlijk en gedecentraliseerd beheer;
- toetsing vooraf van de fraudebestrijdingsmechanismen van het partnerland in het kader van de beoordeling of het systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën in aanmerking komt voor begrotingssteun (dat wil zeggen actieve inzet om fraude en corruptie te bestrijden, passende inspectiediensten, voldoende justitiële capaciteit en efficiënte respons- en sanctiemechanismen);
- In 2008 heeft de Commissie in Accra het Internationale initiatief inzake transparantie van ontwikkelingshulp (IATI) ondertekend, waarin normen voor de transparantie van de hulp zijn overeengekomen, door middel van meer tijdige, gedetailleerde en regelmatige data over hulpstromen en documenten;
- De Commissie voert sinds 14 oktober 2011 de eerste fase van de IATI-norm inzake de publicatie van informatie over hulp uit, voorafgaand aan het volgende forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van de hulp, dat in november 2011 in Busan plaatsvindt. Daarnaast zal de Commissie samen met de EU-lidstaten werken aan een gezamenlijke webapplicatie (TR-AID) waarmee de hulpgegevens van de EU uit het IATI en andere bronnen worden verwerkt tot gebruiksvriendelijke informatie.

Maatregelen voor opsporing en correctie

- externe audits en verificaties van uitgaven (zowel verplichte controles als op risicoanalyse gebaseerde controles), inclusief controles door de Europese Rekenkamer;
- (op risicoanalyse gebaseerde) controles achteraf en terugvorderingen;

- opschorting van EU-financiering bij ernstige fraude, zoals grootschalige corruptie, totdat de autoriteiten passende maatregelen hebben getroffen met het oog op het corrigeren van de fraude en het voorkómen ervan in de toekomst.

EuropeAid/FPI zal zijn fraudebestrijdingsstrategie verder aanpassen aan de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) die de Commissie op 24 juni 2011 heeft vastgesteld, om ervoor te zorgen dat:

- de interne controles van EuropeAid/FPI ter bestrijding van fraude volledig in overeenstemming zijn met de CAFS;
- EuropeAid/FPI met zijn aanpak fraudegevoelige gebieden kan identificeren en adequate reacties daarop kan vaststellen;
- de systemen die worden gebruikt voor de besteding van de EU-middelen in derde landen bruikbare gegevens opleveren voor frauderisicobeheer (bv. dubbele financiering);
- indien nodig worden netwerken en IT-instrumenten opgezet voor het analyseren van fraudezaken in de sector externe hulp.

2.4 Raming van de kosten en baten van de controles

Voor de EuropeAid-portefeuille in zijn geheel worden de kosten voor interne controle en beheer geschat op gemiddeld **658 miljoen euro** vastleggingskredieten per jaar in de begrotingsplanning voor 2014-2020. Dit cijfer is inclusief het beheer van het EOF, dat in de beheersstructuur van EuropeAid is geïntegreerd. Deze niet-operationele kosten vormen ongeveer **6,4%** van het geraamde jaarlijks gemiddelde van **10,2 miljard euro** dat wordt uitgetrokken voor de totaalbedrag aan vastleggingen (operationeel + administratief) van EuropeAid in de uitgavenportefeuille die voor de periode 2014-2020 door de algemene begroting van de EU en het EOF wordt gefinancierd.

Deze beheerskosten omvatten alle medewerkers van EuropeAid bij de centrale diensten en in de delegaties, infrastructuur, dienstreizen, opleiding, monitoring, contracten voor evaluaties en audits (inclusief de contracten van de begunstigde landen).

EuropeAid is van plan om de ratio van beheers- en operationele kosten op termijn aan te passen aan de verbeterde en vereenvoudigde regelingen van de nieuwe instrumenten en de wijzigingen die waarschijnlijk zullen worden aangebracht in het nieuwe Financieel Reglement. De grootste voordelen van deze beheerskosten hebben betrekking op het behalen van de beleidsdoelstellingen, doeltreffend en doelmatig gebruik van de middelen en het toepassen van degelijke, rendabele preventieve maatregelen en andere controles om ervoor te zorgen dat de middelen op legale en rechtmatige wijze worden gebruikt.

Er zal worden gestreefd naar verder verbetering van de aard en het bereik van de beheersactiviteiten en nalevingscontroles, maar dergelijke activiteiten zullen een noodzakelijke kostenpost blijven om de doelstellingen van de instrumenten op doeltreffende en doelmatige wijze te behalen, met een minimaal risico op niet-naleving (resterend foutenpercentage van minder dan 2%). Geschat wordt dat deze kosten aanzienlijk lager zijn dan het potentiële verlies dat zou optreden door de interne controles in deze risicovolle sector af te schaffen of terug te schroeven.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen voor uitgaven

In volgorde van de rubrieken van het meerjarig financieel kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer:	GK/NGK ¹⁵	van EVA-landen ¹⁶	van kandidaat-lidstaten ¹⁷	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
IV	19 04: Europees instrument voor democratie en mensenrechten	Niet van toepassing	Nee	Nee	Nee	Nee
	19 04 01 Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)					
	19 04 03 Verkiezingswaarneming					
	19 04 05 Afronding van eerdere samenwerkingsactiviteiten					
	19 04 06 Proefproject - Forum EU-Rusland voor het maatschappelijk middenveld					
	19 04 07 Proefproject - Financiering voor de slachtoffers van foltering					

- Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarig financieel kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer 19 04	GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
IV	19 04: Europees instrument voor democratie en mensenrechten	Niet van toepassing	Nee	Nee	Nee	Nee
	19 04 01 Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)					

¹⁵ GK = gesplitste kredieten / NGK = niet-gesplitste kredieten.

¹⁶ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

¹⁷ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan.

	zonder EU EOM) 19 04 02 Verkiezingswaarnemingsmissies van de EU (EU EOM) 19 04 03 Afronding van eerdere samenwerkingsactiviteiten					
--	--	--	--	--	--	--

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader:	4	"Europa als wereldspeler"
---	---	---------------------------

DG: DEVCO/FPI			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL
• Beleidskredieten										
19 04	Vastleggingen	(1)	198,63	202,84	207,04	211,34	213,93	220,24	224,84	1.478,87
	Betalingen	(2)	178,43	182,24	186,04	189,94	192,03	197,94	202,14	1.328,77
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ¹⁸ Nummer begrotingsonderdeel: 19.0104 03										
		(3)	13,57	13,66	13,76	13,86	15,77	14,06	14,16	98,83
TOTAAL kredieten voor DG DEVCO/FPI	Vastleggingen	=1+1a +3	212,20	216,50	220,80	225,20	229,70	234,30	239,00	1.577,70
	Betalingen	=2 +3	192,00	195,90	199,80	203,80	207,80	212,00	216,30	1.427,60

¹⁸ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

• TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	198,63	202,84	207,04	211,34	213,93	220,24	224,84	1.478,87
	Betalingen	(5)	178,43	182,24	186,04	189,94	192,03	197,94	202,14	1.328,77
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)	13,57	13,66	13,76	13,86	15,77	14,06	14,16	98,83
TOTAAL kredieten voor RUBRIEK <4> van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	=4+ 6	212,20	216,50	220,80	225,20	229,70	234,30	239,00	1.577,70
	Betalingen	=5+ 6	192,00	195,90	199,80	203,80	207,80	212,00	216,30	1.427,60

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader:	5	"Administratieve uitgaven"
--	----------	----------------------------

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL
DG: DEVCO / FPI									
• Personeel		7,168	7,096	7,024	6,953	6,953	6,953	6,953	49,100
• Andere administratieve uitgaven		0,595	0,547	0,541	0,540	0,541	0,541	0,541	3,846
TOTAAL DG DEVCO / FPI	Kredieten	7,763	7,643	7,565	7,493	7,494	7,494	7,494	52,945

TOTAAL kredieten voor RUBRIEK 5 van het meerjarig financieel kader	Totaal vastleggingen = totaal betalingen)	7,763	7,643	7,565	7,493	7,494	7,494	7,494	52,945
---	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

		Jaar N 2014	Jaar N+1 2015	Jaar N+2 2016	Jaar N+3 2017	Jaar N+4 2018	Jaar N+5 2019	Jaar N+6 2020	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 5 van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	219,963	224,143	228,365	232,693	237,194	241,794	246,494	1.630,645
	Betalingen	199,763	203,543	207,365	211,293	215,294	219,494	223,794	1.480,545

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig.
- Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Vastleggingskredieten, in miljoenen EUR (tot op 3 decimalen)

Vermeld doelstellingen en outputs ↓			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL								
	OUTPUT																	
	Soort output ¹⁹	Gem. kosten van de output	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Totaal aantal outputs	Totale kosten
SPECIFIEKE DOELSTELLING nr. 1 ²⁰ Thematische campagnes (d.w.z. foltering, doodstraf, enz. ...)																		
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1			78- 88	43- 53	78- 88	43- 53	78- 88	43- 53	78- 88	43- 53	78- 88	43- 53	78- 88	43- 53	78- 88	43-53	546-616	20-25 %
SPECIFIEKE DOELSTELLING nr. 2 Ontwikkeling van goed functionerende maatschappelijke organisaties																		
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 2			340- 390	76	340- 390	76	340- 390	76	340- 390	76	340 -	76	340- 390	76	340 -	76	2380- 2730	35-40 %

¹⁹ Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen, enz.).

²⁰ Zoals beschreven in punt 1.4.2. "Specifieke doelstelling(en)...".

									390				390			
SPECIFIEKE DOELSTELLING nr. 3 Mensenrechten en uiterst moeilijke omstandigheden																
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 3	52-76	22,2-33,2	52-76	22,2-33,2	52-76	22,2-33,2	52-76	22,2-33,2	52-76	22,2-33,2	52-76	22,2-33,2	52-76	22,2-33,2	294-371	20-25 %
SPECIFIEKE DOELSTELLING nr. 4 Steun voor democratische cycli																
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 4	47-86	46,4-76,6	47-86	46,4-76,6	47-86	46,4-76,6	47-86	46,4-76,6	47-86	46,4-76,6	47-86	46,4-76,6	47-86	46,4-76,6	329-602	25-30 %
waarvan verkiezingswaarnemingsmissies (EOM)	11-14	44-55	11-14	44-55	11-14	44-55	11-14	44-55	11-14	44-55	11-14	44-55	11-14	44-55	77-98	20-25 %
TOTALE KOSTEN	506-640	198,63	506-640	202,84	506-640	207,04	506-640	211,34	506-640	213,93	506-640	220,24	506-640	224,84	3542-4480	1.478,87

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig.
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen EUR (tot op 3 decimalen)

	Jaar N ²¹ 2014	Jaar N+1 2015	Jaar N+2 2016	Jaar N+3 2107	Jaar N+4 2018	Jaar N+5 2019	Jaar N+6 2020	TOTAAL
RUBRIEK 5 van het meerjarig financieel kader								
Personeel	7,17	7,10	7,02	6,95	6,95	6,95	6,95	49,10
Andere administratieve uitgaven	0,595	0,547	0,541	0,540	0,541	0,541	0,541	3,846
Subtotaal RUBRIEK 5 van het meerjarig financieel kader	7,763	7,643	7,565	7,493	7,494	7,494	7,494	52,945
Buiten RUBRIEK 5²² van het meerjarig financieel kader								
Personeel	8,81	8,81	8,81	8,81	8,81	8,81	8,81	61,67
Andere administratieve uitgaven	4,76	4,85	4,95	5,05	6,96	5,25	5,35	37,16
Subtotaal buiten RUBRIEK 5 van het meerjarig financieel kader	13,57	13,66	13,76	13,86	15,77	14,06	14,16	98,83
TOTAAL	21,333	21,306	21,324	21,349	23,264	21,551	21,654	151,780

²¹ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

²² Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek onder contract, eigen onderzoek.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in een geheel getal (of met hoogstens 1 decimaal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
• Plaatsen volgens de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)								
XX 01 01 01 (Centrale diensten en vertegenwoordigingen van de Commissie)	35,1	34,8	34,4	34,1	34,1	34,1	34,1	
XX 01 01 02 (Delegaties)	9,8	9,7	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	
XX 01 05 01 (Onderzoek onder contract)								
10 01 05 01 (Eigen onderzoek)								
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE)²³								
XX 01 02 01 (AC, END, INT van de "totale financiële middelen")	5,2	5,2	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT en JED in de delegaties)								
XX 01 04 yy²⁴	- centrale diensten ²⁵	34,7	34,1	33,4	32,7	32,1	31,5	30,9
	- delegaties	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4
XX 01 05 02 (AC, INT, END – indirect onderzoek)								
XX 01 05 02 (AC, INT, END – eigen onderzoek)								
Andere begrotingsonderdelen (te vermelden)								
TOTAAL	158,3	157,1	155,9	154,8	154,1	153,5	152,9	

Voor 2014 kan de personeelsbezetting voor rubriek 5 als volgt worden opgesplitst tussen DEVCO en FPI:

- Personeelsformatie: 5,5 VTE voor FPI en 39,4 VTE voor DEVCO (Totaal : 44,9 VTE)

- Extern personeel: 3,2 VTE voor FPI en 2 VTE voor DEVCO (Totaal : 5,2 VTE)

Wat betreft het personeel onder rubriek 4 (BA-begrotingsplaats van het EIDHR-programma) kan het personeel dat wordt gefinancierd met middelen van de BA-begrotingsplaats in 2014 worden opgesplitst in 102,1 AC voor Devco (28,7 bij de centrale diensten en 73,4 in de delegaties) en 6 AC voor FPI bij de centrale diensten.

²³ AC = agent contractuel (arbeidscontractant); INT = uitzendkracht; JED = jonge deskundige in delegaties; AL = agent local (lokale medewerker); END = expert national détaché (gedetacheerd nationaal deskundige).

²⁴ Onder het maximum voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

²⁵ Vooral voor structuurfondsen, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Visserijfonds (EVF).

XX is het beleidsterrein of de begrotingstitel

De benodigde personele middelen zullen worden gefinancierd met de middelen die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijke functionarissen	Financiële en operationele besluiten en tenuitvoerlegging
Extern personeel	Technische uitvoering

3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*

- Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarige financiële kader.
- Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarig financieel kader.

Zet uiteen welke herprogrammering nodig is, onder vermelding van de betrokken begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

- Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarig financieel kader²⁶.

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

3.2.5. *Bijdrage van derden aan de financiering*

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden
- Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder wordt geraamd:

3.3. **Geraamde gevolgen voor de ontvangsten**

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - voor de eigen middelen
 - voor de diverse ontvangsten

²⁶ Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.