



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 7.12.2011
SEK(2011) 1479 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o zřízení nástroje pro financování propagace demokracie a lidských práv ve světě

{KOM(2011) 844 v konečném znění}
{SEK(2011) 1478 v konečném znění}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Lidská práva jsou univerzální a nedělitelná. Evropská unie je proto aktivně prosazuje a obhajuje jak na svém území, tak i ve svých vztazích se třetími zeměmi, v souladu se svými závazky podle Charty základních práv EU a Všeobecné deklarace lidských práv a v souladu s mandátem uděleným podle článků 2 a 21 Smlouvy o EU. Jsou rovněž nedílnou součástí efektivního úsilí o zmírňování chudoby a předcházení konfliktům a jejich řešení.

Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (EIDHR) je konkrétním vyjádřením závazku EU v propagaci a podpoře demokracie a lidských práv na celém světě a je klíčovým prvkem rozsáhlého souboru nástrojů politiky EU v tomto ohledu. Zachování samostatného zvláštního nástroje pro demokracii a lidská práva i v období 2014–2020 má proto zásadní význam, protože by jinak byla vážně ohrožena schopnost EU propagovat a konkrétně a hmatatelně podporovat tyto hodnoty v celosvětovém měřítku a mezinárodní profil EU by byl narušen.

Kromě toho je řada zemí v situaci, kdy jsou stále porušována a potlačována základní práva a svobody; vzhledem k tomu, že existuje potřeba i zájem podpořit nově se rodící demokratické režimy a tendence více dodržovat lidská práva, v neposlední řadě v důsledku „arabského jara“, je pro EU ještě důležitější zachovat si specifickou akční kapacitu s lepšími mechanismy pro podporu demokracie a lidských práv na celém světě.

Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva, zahájený v roce 2007 a disponující ročním rozpočtem přibližně 157 milionů EUR, financuje v současnosti přes 1200 projektů ve více než 100 zemích. I přes obtížné provozní podmínky a omezení vyplývající z povahy nástroje a často složitého prostředí, v němž působí, existuje řada konkrétních výsledků a úspěchů, jak dokládají četná hodnocení a přezkumy.

Zatímco komparativní výhoda nástroje jako taková se na úrovni EU nezdá být sporná, je nezbytné, aby byl budoucí nástroj založen na získaných zkušenostech. To znamená, že na jedné straně musí být zachována prokázaná přidaná hodnota a uznávané zásady fungování a specifika nástroje. Na druhé straně to také znamená pozměnit prováděcí mechanismy nástroje s cílem dále zlepšit jeho schopnost reagovat, flexibilitu a dopad na místě.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Na základě vlastních úspěchů při řešení konfliktů, budování míru a vytváření prosperity se zdá, že je EU ve výborné pozici, aby mohla jménem členských států a spolu s nimi dosahovat výsledků ve vnější činnosti, jelikož se obecně těší vysoké důvěryhodnosti v zemích, kde působí. Se svými 27 členskými státy, které působí v rámci společných politik a strategií, má EU při reakcích na celosvětové problémy potřebnou váhu. Postavení EU je příhodné k tomu, aby jménem svých občanů hrála vedoucí úlohu v globálním měřítku, zejména při podpoře a propagaci demokracie a lidských práv.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Cílem evropského nástroje pro demokracii a lidská práva je přispívat k rozvoji a upevnování demokracie a právního státu, jakož i k propagaci dodržování základních svobod a lidských práv v obecném rámci politiky EU v oblasti rozvojové spolupráce a hospodářské, finanční a technické spolupráce s třetími zeměmi a v souladu se zahraniční politikou EU a vnější činností jako takovou. Tento cíl je třeba zachovat. Považuje se za důležité zachovat přidanou hodnotu nástroje, která spočívá v jeho doplňkovosti: díky své nezávislosti může zasahovat i v těch nejproblematictějších situacích (v zemích celého světa) bez souhlasu hostitelské vlády, přičemž vytváří součinnost a doplňkovost tam, kde nelze využít zeměpisné nástroje.

- Umožňuje provádět jedinečné činnosti, které nejsou pokryty v rámci jiných nástrojů, např. při vážném porušování lidských práv nebo v situacích, kdy jsou zapotřebí naléhavá ochranná opatření, tematická obhajoba práv v určitých záležitostech, jako je boj proti mučení, trestu smrti nebo diskriminaci, volební pozorovatelské mise, podpora Mezinárodního trestního soudu atd.
- Přestože má omezený finanční rozsah, jeho pružné nástroje fungují velmi dobře a mají svůj význam (např. přímá podpora obránců lidských práv, přímé malé granty, spolupráce s neformálními partnery, přesun grantů).
- Díky pragmatické kombinaci zacílených projektů a výzev k předkládání návrhů, řízení ze strany ústředí i delegací a celosvětových, regionálních a místních opatření se při provádění podařilo zachovat poměrně velkou komplexnost a soudržnost se zapojením všech aktérů: občanské společnosti (hlavní cíl) i mezinárodních a regionálních organizací.

Revidovaný nástroj by také měl řešit další problematické záležitosti, jež byly identifikovány na základě získaných zkušeností, a jeho flexibilita by měla být posílena:

- Obecně definované cíle a strategie způsobily určitou roztržitost přístupů a nedostatek čitelnosti nástroje, čímž vzniklo nebezpečí duplicity, potíže při měření jeho dopadu a určité oslabení doplňkovosti; proto je potřeba nástroj více orientovat na postupy.
- Omezený rozpočet s ohledem na zeměpisný a tematický rozsah způsobil, že kvalitativně přijatelné, ale dosud neuhrazené žádosti představují 2–3krát více, než umožňuje finanční kapacita pokrýt, což ukazuje vysokou relevantní absorpční kapacitu.
- Musí se ještě zvýšit flexibilita nástroje za účelem posílení jeho schopnosti reagovat v závažných a naléhavých situacích porušování lidských práv nebo jejich ohrožení, přičemž je třeba na omezené prostředky z rozpočtu uplatňovat podobnou metodiku jako v případě nástroje stability a nařízení o humanitární pomoci a civilní ochraně.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Nejprve bylo zvažováno pozastavení nástroje (možnost 0), jakož i jeho zachování beze změny (možnost 1).

Možnost 2 by sestávala z vytvoření lepšího zmocňovacího nařízení pomocí těchto pěti složek:

- Vytvoření nástroje orientovaného na postupy se zaměřením na čtyři oblasti: i) tematické kampaně a řešení závažného porušování práv, jakož i poskytování základní podpory klíčovými aktéry a související občanské výchovy, ii) cílená podpora rozvoje prosperující občanské společnosti, iii) posílení kapacity EU v oblasti rychlé reakce na naléhavé situace v záležitostech lidských práv a zřízení komplexního mechanismu EU pro obránce lidských práv, iv) posílený a lépe integrovaný přístup k demokratickým cyklům prostřednictvím volebních pozorovatelských misí a ostatních druhů podpory demokratických a volebních procesů.
- Zachování volebních pozorovatelských misí EU v rámci nástroje.
- Zachování vyloučení politických stran.
- Další uvolňování podmínek.
- Doplnění nové flexibility pro nejproblematictější země / situace.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Mnoho zúčastněných stran by možnost 0 (žádné nařízení) hodnotilo tak, že EU odmítá prosazovat své stěžejní hodnoty a příslušné mezinárodní normy. Měla by rozhodně velmi negativní dopad na obraz Evropské unie jak doma, tak i na mezinárodní scéně. Zatímco podle možnosti 1 (žádná změna) budou stávající úspory z rozsahu samostatného nástroje zachovány, nebudou zajištěny úspory z rozsahu možné v rámci možnosti 2 (zmocňovací nařízení), jež vyplývají z navržené racionalizace postupu a zrychlení nástroje díky dodatečné flexibilitě. Mechanismus schopný rychleji a více reagovat přitom může hrát významnou úlohu v situacích, kdy záchrana životů obětí je otázkou dnů nebo dokonce hodin. Možnost 2 by také umožnila lepší dopad na ostatní politiky a snížení transakčních nákladů, neboť revidovaný nástroj by využíval větší flexibility.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Možnost 0 (žádné nařízení) integruje činnosti v oblasti lidských práv do jiných nástrojů jako pozitivní znak začleňování. Nicméně zrušením samostatného nástroje budou zrušeny i specifické zásady fungování, jako je nezávislost na souhlasu hostitelské země, což

zabrání provádění většiny činností a omezí plnění na nejsnazší nebo ukázkové činnosti. Sníží se tak účinnost operačního plnění a vznikne značný problém s viditelností.

Možnost 1 (žádná změna) zachovává hlavní prvky přidané hodnoty nástroje, tj. zásady jeho fungování. Využívá získané zkušenosti a vzhledem k povědomí zúčastněných stran umožňuje v průběhu roku snadnou identifikovatelnost. Zabrání vzniku nákladů na reformu a zaměří se na každodenní zlepšování. Na druhé straně nedovolí řešit zjištěné příčiny problémů strukturálním způsobem.

Možnost 2 (zmocňovací nařízení) zachová stávající přidanou hodnotu, ale navíc umožní také rychlejší reakci, zejména v případech vážného porušování lidských práv a naléhavých případech. Je však důležité, aby tento nástroj zůstal zapojen do dlouhodobé podpory a do hloubkových činností, které mají dopad na místní úrovni a trvalý účinek, a nezaměřoval se výhradně na každodenní řešení krizí. Bude třeba dosáhnout zvýšené koordinace s humanitární pomocí a civilní ochranou a nástrojem stability. Volba by tedy padla na tuto možnost při vědomí toho, že evropský nástroj pro demokracii a lidská práva by mohl využívat většího rozpočtu.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva bude strukturován okolo čtyř os fungování uvedených v odstavci 4. Použijí se následující ukazatele:

- i) počet zahájených kampaní, včetně počtu případů obhajoby, počet ratifikovaných mezinárodních úmluv, počet specifických činností na místě,
- ii) počet vyškolených občanů, odborných pracovníků a studentů,
- iii) počet podpořených klíčových aktérů,
- iv) počet provedených projektů občanské společnosti na globální a místní úrovni,
- v) počet případů vedených obráncem lidských práv,
- vi) počet projektů v nejproblematictějších zemích a situacích,
- vii) počet podpořených, pozorovaných a sledovaných volebních procesů a demokratických cyklů.