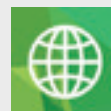


Специален доклад

**Безвъзмездна помощ
от ЕС за борба срещу
изтезанията и за
премахване на
смъртното наказание**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2626-6	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/161862	QJ-AB-15-009-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2616-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/89792	QJ-AB-15-009-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2630-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/05063	QJ-AB-15-009-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Безвъзмездна помощ
от ЕС за борба срещу
изтезанията и за
премахване на
смъртното наказание**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III с ръководител Karel Pinxten, член на ЕСП. Този състав е специализиран в разходните области, свързани с външни дейности. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Klaus-Heiner Lehne със съдействието на Thomas Arntz, аташе в кабинета на г-н Lehne; Sabine Hiernaux-Fritsch, ръководител на отдел; Werner Vlasselaer, ръководител на екип; Kim Hublé, одитор, и Athanasios Tsamis, одитор.



От ляво надясно: S. Hiernaux-Fritsch, T. Arntz, K.-H. Lehne, A. Tsamis, K. Hublé, W. Vlasselaer.

Точки

Съкращения

I–VII Кратко изложение

1–10 Въведение

1–4 **Разпространение на случаите на изтезания и смъртни наказания**

5–10 **Ангажираност на ЕС за борба срещу изтезанията и смъртното наказание**

11–12 Обхват и подход на одита

13–53 Констатации и оценки

13–30 **Въпреки правилната оценка на нуждите Комисията не е насочила финансовите средства по оптимален начин**

14–20 Разпределението на финансирането не е било съобразено в достатъчна степен с националните стратегии за правата на човека, а координацията с другите действия на ЕС е незадоволителна

21–27 Недостатъчно строга процедура за подбор на проекти въпреки доброто ѝ документиране

28–30 Прилагането на подход, ориентиран към търсенето, е спомогнало за това организациите бенефициенти да разполагат с достатъчно експертен опит и ангажираност с предприетите действия, но има и някои недостатъци

31–53 **Проектите са изпълнени по план, но общото въздействие от финансирането от ЕИДПЧ е ограничено**

32–39 В повечето случаи проектните дейности са били извършвани по план

40–48 Въздействието от финансирането от ЕИДПЧ е ограничено, тъй като скромният финансов принос на ЕИДПЧ е бил разпределен на прекалено малки части, а в някои случаи и при неблагоприятен политически контекст

49–53 Постигнатите от проектите резултати са с устойчив характер, но предоставената безвъзмездна финансова помощ не е довела до по-голяма самостоятелност на организациите на гражданското общество

54–56 **Заклучения и препоръки**

Приложение I — Смъртното наказание в Африка

Приложение II — Смъртното наказание в Азия

Приложение III — Смъртното наказание в Латинска Америка

Приложение IV — Смъртното наказание в Съединените американски щати

Приложение V — Международни процедури за представяне на предложения в периода 2007—2013 г.

Приложение VI — Проекти, за които одиторите на Сметната палата са проверили оценката на Комисията на концептуалните бележки и пълните предложения

Приложение VII — Проверени случаи на безвъзмездна финансова помощ

Отговори на Комисията и ЕСВД

ГД „Развитие и сътрудничество“: Генерална дирекция за развитие и сътрудничество

ЕИДПЧ: Европейски инструмент за демокрация и права на човека

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

ООН: Организация на обединените нации

ОРСАТ: Незадължителен протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание

СОНОМ: Работна група на Съвета във връзка с правата на човека

I

Международната общност е положила много усилия за премахване на изтезанията и други случаи на малтретиране. Въпреки това изтезанията и други случаи на малтретиране продължават да съществуват и в много държави по света извършителите им остават на практика ненаказани. В световен мащаб все още има 58 държави, които прилагат смъртното наказание. Всяка година се извършват повече от 5 000 екзекуции.

II

ЕС е категорично ангажиран с предотвратяването и премахването на всички форми на изтезания и други случаи на малтретиране, както и с премахването на смъртното наказание навсякъде по света. За постигане на тези цели ЕС предприема редица дипломатически инициативи, които включват двустранни споразумения, политически диалог и участие в многостранни форуми. Освен това ЕС счита напредъкът в посока спазване на човешките права за ключово условие за сътрудничеството за развитие и финансира проекти, посветени на тези въпроси. Основният инструмент, който се използва в тази област, е Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ), който предоставя безвъзмездна финансова помощ на организации на гражданското общество за изпълнението на проекти. През периода 2007—2013 г. Комисията е предоставила помощ чрез 183 споразумения на ЕИДПЧ на обща стойност 100,9 млн. евро за проекти във връзка с борбата срещу изтезанията и смъртното наказание.

III

Сметната палата извърши оценка на ефективността на ЕИДПЧ по отношение на насърчаването на действията за предотвратяване на изтезанията, рехабилитация на жертвите на изтезания и премахване на смъртното наказание. Сметната палата провери по какъв начин са разпределени финансовите средства, както и дали са постигнати устойчиви резултати. Одитната дейност се състоеше в аналитичен преглед, интервюта със служители на Комисията, Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и организациите бенефициенти, както и подробна проверка на извадка от 31 проекта. В тази връзка бяха извършени работни посещения в Лондон, Демократична република Конго и Южна Африка, както и документни проверки на проекти, които се отнасят до Китай и Съединените американски щати.

IV

Сметната палата достигна до заключението, че подпомагането по ЕИДПЧ за борба срещу изтезанията, рехабилитация на жертвите на изтезания и за премахане на смъртното наказание е било само частично ефективно.

V

Комисията процедира правилно, като установява приоритети по отношение на правата на човека за всяка страна партньор. Въпреки че финансовите средства като цяло са добре разпределени, Комисията не се е съобразила в достатъчна степен с тези приоритети. Освен това финансираните проекти често не са добре координирани с други действия на ЕС, като традиционното подпомагане за развитие и диалогът със страната партньор. Прилагането на ориентиран към търсенето подход за финансиране на проектите е спомогнало повечето от проектите да се изпълняват от организации на гражданското общество, разполагащи с мотивирани служители с добър експертен опит. Процедурата за подбор на проектите е била добре документирана, но с недостатъчно дисциплина. В допълнение, при идентифицирането на слабости в избраните проекти не е било извършвано съответно коригиране с цел подобряване на концептуалния модел на проектите.

VI

Дейностите по проектите често са били извършвани по план и в повечето случаи са били икономически ефективни. Резултатите, постигнати вследствие на предоставената безвъзмездна финансова помощ, са устойчиви. Въпреки това системите за измерване на въздействието са сравнително слаби, с неясна логическа рамка за проектите, липса на добре дефинирани показатели и целеви нива и е прилаган непоследователен подход за оценка на проектите. При проектите, при които се предоставя пряка помощ на жертвите, въздействието е осезаемо, въпреки че е ограничено до сравнително малки целеви групи. Що се отнася до други проекти, при които обикновено целта е предизвикване на законодателни реформи или изменение на политиките, въздействието се ограничава от факта, че постигането на тези промени зависи също от много други фактори и от политическия контекст, които невинаги са благоприятни. Постигнатите резултати имат добри шансове да бъдат устойчиви. Въпреки това подпомаганите организации на гражданското общество често продължават да бъдат зависими в голяма степен от финансово подпомагане.

VII

Сметната палата отправя редица препоръки към Комисията за подобряване на предоставяната подкрепа за борба срещу изтезанията и смъртното наказание. Препоръките се отнасят до насочването на финансовите ресурси, координирането с други действия на ЕС, подбора и подобряването на проектните предложения, рамката за измерване на резултатите от изпълнението и устойчивостта на организациите бенефициенти.

Разпространение на случаите на изтезания и смъртни наказания

01

Всеобщата декларация за правата на човека¹ постановява, че никой не трябва да бъде подлаган на изтезания или на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание². Подписаната през 1984 г. Конвенция на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание³ дефинира термина „изтезание“ (вж. **каре 1**) и установява правила за държавите с цел по-ефективна борба срещу изтезанията. До края на 2014 г. Конвенцията е подписана и ратифицирана от 156 държави, а 10 държави са я подписали, но все още не са я ратифицирали.

02

Незадължителният протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание⁴ (OPCAT) има за цел да установи система за извършване на редовни посещения от независими международни и национални органи в местата за задържане с оглед предотвратяване на случаите на изтезания. До края на 2014 г. протоколът OPCAT е подписан и ратифициран от 76 държави, а 19 държави са го подписали, но все още не са го ратифицирали. Постигането на по-голям брой ратификации на OPCAT продължава да бъде съществено предизвикателство.

03

Въпреки усилията на международната общност изтезанията продължават да съществуват и в много държави по света извършителите им остават на практика ненаказани. В скорошни доклади на международни организации на гражданското общество⁵ се споменава разпространяването на изтезанията и случаите на малтретиране в 131 държави по света. В резултат на това предотвратяването на изтезанията и рехабилитацията на жертвите продължават да представляват сериозно предизвикателство.

- 1 Приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации (ООН) на 10 декември 1948 г.
- 2 Член 5.
- 3 Приета и открита за подписване, ратифициране и присъединяване с Резолюция на Общото събрание № 39/46 от 10 декември 1984 г., в сила от 26 юни 1987 г.
- 4 Приет от Общото събрание на ООН на 18 декември 2002 г. и влязъл в сила на 22 юни 2006 г.
- 5 Доклад 2014/2015 на организацията Amnesty International относно състоянието на правата на човека в света и световен доклад от 2015 г. на организацията Human Rights Watch (относно събития през 2014 г.).

Определение на термина „изтезание“

„Изтезание“ означава всяко действие, с което умишлено се причинява силно физическо или психическо страдание или болка на дадено лице, за да се получат от него или от трето лице сведения или признания, за да бъде то наказано за действие, което то или трето лице е извършило или в извършването на което е заподозряно, или за да бъде то или трето лице сплашвано или принуждавано, или по каквато и да е причина, основаваща се на дискриминация от всякакъв вид, когато такава болка или страдание се причинява от длъжностно лице или друго официално действащо лице или по негово подстрекателство, или с негово явно или мълчаливо съгласие⁶.

⁶ Използваната езикова формулировка относно явното или мълчаливото съгласие на длъжностно лице разширява обхвата на задълженията на държавите в частната сфера и при тълкуването й следва да се включват и случаите, когато държавата не защитава лицата, намиращи се в обхвата на нейната компетентност, от изтезания и малтретиране, извършени от частни лица.

04

Въпреки че 140 държави са премахнали смъртното наказание⁷, то все още продължава да се прилага в 58 страни (вж. **приложения I—IV**). През периода 2007—2014 г. 37 държави са екзекутирали средно над 5000 души годишно⁸. Повече от 83 % от екзекуциите са извършени в Китай, над 13 % — в Иран, Ирак, Северна Корея и Саудитска Арабия и около 3 % — в други страни. В края на 2014 г. повече от 19 000 души по света са осъдени на смърт.

Ангажираност на ЕС за борба срещу изтезанията и смъртното наказание

05

Премахването на всички форми на изтезания и други случаи на малтретиране⁹, както и премахването на смъртното наказание представляват приоритети на политиката на ЕС за правата на човека. Твърдата ангажираност на ЕС в тази област се основава на Договорите на ЕС¹⁰ и е отразена в Стратегическата рамка и Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията¹¹, както и в насоките на ЕС (вж. **каре 2**).

06

За постигане на целите на политиката за правата на човека ЕС предприема редица дипломатически действия. Споразуменията за партньорство и за сътрудничество със страни извън ЕС включват клауза за човешките права, която има за цел да насърчи държавите да спазват стандартите в областта на човешките права. В случай на нарушение са предвидени различни мерки, като например намаляване или преустановяване на сътрудничеството¹². ЕС включва също така въпроси от областта на човешките права в политическия диалог със страни партньори или регионални организации. В допълнение, понастоящем ЕС се е ангажирал в диалог по правата на човека и консултации с държави извън ЕС, като насърчава прилагането на човешките права при участието си в многостранни форуми¹³. Дипломатическите постъпки (които са с конфиденциален характер) и декларации (които са публично достъпни) до органи на трети държави извън ЕС също са важно средство за упражняване на дипломатически натиск.

- 7 В законодателството или на практика. Седем от тези държави са отменили смъртното наказание единствено за „обикновените“ престъпления за разлика от „изключителните“ престъпления, като военните престъпления или престъпленията, извършени при изключителни обстоятелства.
- 8 *Източник:* Amnesty International. Тези цифри представляват приблизително изчисление, тъй като редица държави не публикуват официални данни.
- 9 За улесняване на четенето по-нататък в доклада понятието „изтезания и други случаи на малтретиране“ се предава единствено с термина „изтезания“.
- 10 Членове 2, 3, 6 и 21 от Договора за ЕС и член 205 от Договора за функционирането на ЕС.
- 11 Приета от Съвета на 25 юни 2012 г.
- 12 По отношение на страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн Споразумението от Котону въвежда взаимни задължения, в т.ч. спазване на човешките права. Тези задължения са предмет на мониторинг чрез постоянен диалог и оценки. Взаимните задължения са предмет на клауза за уреждане на спорове, предвидена в член 96, въз основа на която по отношение на засегнатата държава могат да се извършат консултации и да се предприемат целесъобразни мерки, включително временно прекратяване на действието на споразумението.
- 13 Например Третият комитет на Общото събрание на ООН, Съветът на ООН по правата на човека, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Съветът на Европа.

Насоки на ЕС

В насоките на ЕС относно правата на човека се предоставят практически инструкции както за институциите на ЕС, така и за държавите членки относно прилагането на политиката на ЕС за правата на човека. Съществуват общо 11 насоки на ЕС, които обхващат широк кръг от въпроси. Те са установени от работната група на Съвета във връзка с правата на човека (СОНОМ), одобрени са от Комитета на постоянните представители и са приети от Съвета. Насоките на ЕС не са правно обвързващи, но представляват силен политически сигнал относно приоритетите на ЕС в областта на правата на човека.

07

На 25 юли 2012 г., след приемането на Стратегическата рамка и Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията, Съветът назначи специален представител на ЕС, който да отговаря за осигуряване на последователност, ефективност и видимост на политиката на ЕС в областта на правата на човека. Освен това на вътрешно равнище този представител ще работи за прилагането на Стратегическата рамка и Плана за действие относно правата на човека, както и за други инструменти, като насоките на ЕС относно правата на човека. Специалният представител има за цел подобряване на диалога по правата на човека с правителства на държави извън ЕС, международни и регионални организации и гражданското общество.

08

В допълнение към тези действия ЕС се стреми да популяризира правата на човека и разглежда напредъка в тяхното спазване, както и в доброто управление и демокрацията, като ключово условие за осъществяването от Съюза сътрудничество за развитие. През 2012 г. Съветът е взел решение да разработи в областта на сътрудничеството за развитие подход, основан на правата на човека, за да се гарантира, че ЕС активизира усилията си за подпомагане на страните партньори в изпълнението на поетите от тях международни задължения в областта на правата на човека¹⁴. За тази цел принципите във връзка с правата на човека ще бъдат включени във всички оперативни дейности за развитие на ЕС.

09

В допълнение ЕС финансира проекти, които изцяло са посветени на действията за насърчаване на спазването на човешките права. Основният инструмент за подобряване на предотвратяването на случаите на изтезания, за рехабилитация на жертвите на изтезания и за премахване на смъртното наказание е Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ). Той допълва географските инструменти. Той е въведен през 2006 г. с цел предоставяне на безвъзмездна помощ за действията за насърчаване на демокрацията и човешките права в страните извън ЕС¹⁵.

10

За периода 2007—2013 г. на ЕИДПЧ е предоставен общ бюджет в размер на 1,1 млрд. евро, насочен към постигането на всички цели на ЕС от областта на правата на човека. По-голямата част от финансирането по ЕИДПЧ е разпределено под формата на безвъзмездна финансова помощ, отпусната на организации на гражданското общество с оглед изпълнението на проекти. По принцип безвъзмездната финансова помощ изисква съфинансиране, тъй като отпусканите средства покриват до 80 % от разходите по проекта¹⁶. ЕИДПЧ извършва дейността си в световен мащаб, в т.ч. в много индустриализирани страни, и позволява да се използва финансиране, без да е необходимо двустранно съгласие, тъй като не се изисква одобрение от правителството на страната, където се изпълняват проектите. През периода 2007—2013 г. разходите на ЕИДПЧ за борба срещу изтезанията¹⁷ и смъртното наказание са в размер на 100 млн. евро (вж. **таблица 1**). В **таблица 2** е показан броят на договорите, сключени през този период. Повечето проекти се отнасят до кампании за повишаване на осведомеността, дейности по застъпничество, практики на мониторинг, мерки за превенция, правна защита за жертвите на изтезания и за осъдените на смърт, лечение и рехабилитация на жертвите.

- 14 Решението за разработване на подход, основан на правата на човека, е взето с приемането на Стратегическата рамка и Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията (вж. точка 5).
- 15 Регламент (ЕО) № 1889/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. относно създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света (ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 1), заменен с Регламент (ЕС) № 235/2014 (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 85). ЕИДПЧ надгражда и заменя Европейската инициатива за демокрация и права на човека, която е въведена през 1994 г.
- 16 В надлежно обосновани случаи обаче е възможно финансирането на проектите да е в размер на 100 %.
- 17 „Борба срещу изтезанията“ се отнася както до мерките за предотвратяване на изтезанията, така и до мерките за рехабилитация на жертвите на изтезанията.

Таблица 1

Разходи на ЕИДПЧ, свързани с изтезанията и смъртното наказание, по континенти, за периода 2007—2013 г.

(в евро)

Изтезания	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ОБЩО
Африка	0	3 967 906	456 120	4 248 938	2 192 122	514 511	3 844 082	15 223 679
Америка	0	2 226 820	388 122	1 178 945	758 097	0	2 530 910	7 082 894
Азия	36 465	10 281 020	613 754	2 366 367	1 936 457	0	11 242 841	26 476 904
Европа	0	2 956 958	235 093	2 661 831	2 830 007	100 000	787 065	9 570 954
Мултиконтинентална помощ	0	6 175 025	0	10 800 143	1 499 207	0	6 734 343	25 208 718
ОБЩО	36 465	25 607 729	1 693 089	21 256 224	9 215 890	614 511	25 139 241	83 563 149
Смъртно наказание	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ОБЩО
Африка	0	0	76 863	285 000	734 333	0	0	1 096 196
Америка	0	0	1 581 610	290 859	0	1 345 046	0	3 217 515
Азия	0	0	722 028	731 761	1 416 450	2 009 842	0	4 880 081
Европа	0	0	0	0	0	200 074	0	200 074
Мултиконтинентална помощ	0	0	4 067 552	657 674	0	3 263 246	0	7 988 472
ОБЩО	0	0	6 448 053	1 965 294	2 150 783	6 818 208	0	17 382 338

Източник: Европейска комисия.

Таблица 2

Брой на договорите по ЕИДПЧ, свързани с изтезанията и смъртното наказание, по континенти, за периода 2007—2013 г.

(в евро)

Изтезания	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ОБЩО
Африка	0	7	4	5	4	3	6	29
Америка	0	7	3	3	6	0	4	23
Азия	1	19	5	5	4	0	18	52
Европа	0	7	2	4	6	1	3	23
Мултиконтинентална помощ	0	6	0	10	1	0	6	23
ОБЩО	1	46	14	27	21	4	37	150
Смъртно наказание	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ОБЩО
Африка	0	0	1	1	1	0	0	3
Америка	0	0	4	2	0	2	0	8
Азия	0	0	2	2	2	3	0	9
Европа	0	0	0	0	0	1	0	1
Мултиконтинентална помощ	0	0	7	1	0	4	0	12
ОБЩО	0	0	14	6	3	10	0	33

Източник: Европейска комисия.

11

Сметната палата извърши оценка на ефективността на ЕИДПЧ по отношение на насърчаването на действията за предотвратяване на изтезанията, рехабилитация на жертвите на изтезания и премахване на смъртното наказание. Одитът беше насочен върху следните два въпроса:

- а) Правилно ли е било разпределено финансирането?
- б) Постигнати ли са устойчиви резултати вследствие на предоставената безвъзмездна финансова помощ?

12

Одитът обхваща периода 2007—2013 г. и беше извършен от юли 2014 г. до януари 2015 г. Одитът се състои от различни компоненти. На първо място, Сметната палата проучи разпределението на финансовите средства чрез петте международни процедури за представяне на предложения за разглеждания период (вж. **приложение V**). Проверката включи интервюта със служители на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и на генералната дирекция за развитие и сътрудничество (ГД „Развитие и сътрудничество“), както и преглед на оценката на Комисията на концептуалните бележки и пълните предложения по отношение на 45 проекта (вж. **приложение VI**). На второ място, Сметната палата провери седем споразумения за безвъзмездна

финансова помощ, предоставена на три организации на гражданското общество в Лондон, които бяха посетени по време на одита. На трето място, Сметната палата проучи 13 проекта по ЕИДПЧ относно Демократична република Конго, Грузия и Южна Африка. За тази цел бяха извършени одитни мисии в тези страни, където бяха проведени интервюта със служители на съответните делегации на ЕС, както и с представители на организациите, получили безвъзмездна финансова помощ от ЕИДПЧ. На последно място, Сметната палата извърши документна проверка на 11 проекта по ЕИДПЧ във връзка с Китай и Съединените американски щати (вж. **приложение VII**). Одитната извадка представлява 24 % от съответните разходи.

Въпреки правилната оценка на нуждите Комисията не е насочила финансовите средства по оптимален начин

13

Сметната палата провери дали показните за представяне на предложения се основават на правилна оценка на нуждите, както и дали са добре насочени и координирани с други действия на ЕС, като традиционната подкрепа за развитие и диалогът. По време на одита беше извършена оценка и на подбора на проектите, като беше проверено дали процедурата за подбор е била прозрачна, добре документирана и с ясни правила, както и дали ориентираният към търсенето подход е бил подходящ.

Разпределението на финансирането не е било съобразено в достатъчна степен с националните стратегии за правата на човека, а координацията с другите действия на ЕС е незадоволителна

14

Тъй като финансовите средства, разпределени за борба срещу изтезанията и смъртното наказание, са със скромнен размер спрямо предизвикателствата (вж. точка 10), те трябва да бъдат

насочвани към страни и проблеми, където има съществени нужди и значителен потенциал за подобрене. Комисията получава достатъчно информация относно ситуацията с правата на човека в страните партньори чрез проверка на данните, които са на разположение в публичното пространство, както и посредством своите контакти с организациите на гражданското общество и чрез активен анализ на ситуацията на място. Делегациите на ЕС редовно изготвят информационни бележки относно въпросите, свързани с правата на човека, и включват коментари и анализи за тях в своите доклади за управлението¹⁸.

15

Както е отразено в различни документи, Комисията използва наличната информация, за да извършва правилна оценка на нуждите и да определя приоритетите. В документите за многогодишната стратегия на ЕИДПЧ¹⁹ се съдържа описание на очакваните резултати от неговото изпълнение, както и съответното разпределение на финансовите средства. В допълнение, годишните програми за действие съдържат отделно описание на ключови елементи²⁰ от действията, които ще бъдат финансирани. На ниво държави приоритетите се определят в национални стратегии за правата на човека (вж. **каре 3**). Тези стратегии са с поверителен характер, в това число частта от документа, в който се определят приоритетите, а това намалява тяхната добавена стойност.

- 18 Доклади за управлението на външната дейност.
- 19 В рамките на разглеждания по време на одита период подобни стратегически документи са съществували за 2007—2010 г. и 2011—2013 г.
- 20 Разпределени средства, приоритети и използван подход за разпределяне на средствата.

Национални стратегии за правата на човека

Считано от втората половина на 2011 г. ЕС и неговите държави членки са изготвили повече от 150 национални стратегии за правата на човека. Всяка стратегия съдържа задълбочен анализ на ситуацията в съответната страна и определя броя на общите приоритети за ЕС и неговите държави членки. Целта е да се извършва актуализиране на стратегиите веднъж на две години или всеки път при наличие на значителни промени. Борбата срещу изтезанията е сред приоритетите в 57 стратегии, а борбата срещу смъртното наказание е приоритет в 72 стратегии.

16

Безвъзмездната финансова помощ се предоставя чрез организиране на покани за представяне на предложения (ориентиран към търсенето подход). В периода 2007—2013 г. са били организирани три международни процедури за представяне на предложения, посветени на борбата срещу изтезанията, и две други такива процедури за борба срещу смъртното наказание. Тези покани за представяне на предложения със световен обхват са били организирани и ръководени от седалището на ГД „Развитие и сътрудничество“ и са довели до предоставянето съответно на 80 и 24 субсидии. Проектите са били подбрани от общо 789 предложения за проекти. Безвъзмездна финансова помощ е била отпусната също така и чрез схеми за подпомагане на конкретни държави. Тези схеми представляват покани за представяне на предложения, които се управляват от делегациите на ЕС и са специфични за всяка отделна страна. Тези покани са довели до предоставянето на 70 субсидии за борба срещу изтезанията и 9 субсидии за борба срещу смъртното наказание. Целите на поканите за представяне на предложения са съгласувани с целите от стратегическите документи на ЕИДПЧ и насоките на ЕС.

17

Международните процедури за представяне на предложения не са ориентирани към страни, за които ЕС счита, че борбата срещу изтезанията и борбата срещу смъртното наказание са част от приоритетите (вж. **каре 3**). Общите цели на проверените проекти, отнасящи се до Китай и Съединените американски щати, са ясно посочени от ЕС като приоритети в неговите стратегии за правата на човека за отделните страни. Проектите в Демократична република Конго, Грузия и Южна Африка се отнасят до борбата срещу изтезанията, въпреки че стратегиите за правата на човека по отношение на тези държави не посочват ясно борбата срещу изтезанията като приоритет. В резултат на това средствата на ЕИДПЧ са били

разпределени в страни, където борбата срещу изтезанията или смъртното наказание не е била приоритет.

18

Целите на по-голямата част от поканите за представяне на предложения са описани с общи термини. В поканите за представяне на предложения от 2007 г., които имат за цел подпомагане на действията срещу изтезанията, се прави разграничение между превантивни мерки (лот 1) и рехабилитация (лот 2). В поканите от 2009 и 2012 г. обаче това разграничение не е направено. Вместо това те насърчават прилагането на всеобхватен и цялостен подход, съдържателен и трите приоритета — превенция, отговорност и рехабилитация, считани за тясно свързани и взаимно подсилващи се. Поканите за представяне на предложения във връзка със смъртното наказание също са насърчавали прилагането на интегриран подход. Те са нямали специфична насоченост или целеви нива.

19

В Грузия проектите по ЕИДПЧ са били успешно допълнени от други действия на ЕС, като например традиционната подкрепа за развитие, преговорите във връзка със споразумението за асоцииране между ЕС и Грузия и партньорския диалог. Диалогът с Грузия във връзка с правата на човека е от особено значение, тъй като консолидира проектите по ЕИДПЧ с разглеждането на проблеми, към които те са насочени. Въпреки това в другите проверени страни проектите по ЕИДПЧ не са били част от съгласуван, стратегически и координиран подход за разглеждане на въпросите относно изтезанията и смъртното наказание. Проектите не се допълват взаимно в достатъчна степен и не са свързани с предоставяната от Комисията традиционна подкрепа за развитие. В допълнение провежданият от Комисията диалог не е допълвал по ефективен начин проектите по ЕИДПЧ така, както е можел. Въпросите, свързани с изтезанията, не са разглеждани

в диалозите относно правата на човека с Демократична република Конго и Южна Африка въпреки факта, че проектите по ЕИДПЧ са насочени към предотвратяване на изтезанията и към рехабилитация на жертвите на изтезания. Въпросът със смъртното наказание е бил включен в диалога относно правата на човека с Китай и в консултацията между ЕС и Съединените американски щати относно човешките права, но разглежданите проблеми са били различни от тези, към които са насочени проектите по ЕИДПЧ.

20

Наблюдава се забавяне в прилагането на подхода, основан на правата на човека (вж. точка 8) по отношение на сътрудничеството за развитие. През май 2014 г.²¹ Комисията е представила на Съвета набор от инструменти, които указват по какъв начин в контекста на сътрудничеството за развитие Комисията възнамерява да работи за прилагането на подход, основан на правата на човека. В този набор от инструменти са включени практически контролни

листове и се съобщава за разработването на пакет от мерки за подпомагане. Основаният на правата на човека подход все още не е приложен, въпреки че вече е предвидено първата му оценка да бъде извършена през 2016 г.

Недостатъчно строга процедура за подбор на проекти въпреки доброто ѝ документиране

21

Процедурата за подбор на проекти е прозрачна и добре документирана. Оценките на проектите (вж. **каре 4**) съдържат обосновка и подробни оценки от всеки оценител, както и коментари. В допълнение, общите заключения от оценителните комисии са докладвани достатъчно подробно, и съдържат окончателните проектни класирания, определянето на праг за подбора, пояснение относно причината за недопустимостта на проекти, както и обосновка за извършване на повторни оценки.

21 Въпреки че Планът за действие на Стратегическата рамка, както и Планът за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията (вж. точка 5) постановяват, че всичко трябва да бъде приключено през 2013 г.

Оценяване на предложенията за проекти

Съгласно Практическото ръководство относно процедурите за обществени поръчки за външни дейности на ЕС организациите на гражданското общество, които желаят до получат безвъзмездна финансова помощ, трябва най-напред да представят концептуална бележка с описание на основните характеристики на проекта, който предлагат. В случай на одобрение на концептуалната бележка от страна на комисията за оценка, организацията на гражданското общество се приканва да представи пълно проектно предложение. Концептуалната бележка и проектното предложение се оценяват от двама души, в повечето случаи единият е независим външен оценител, а другият е представител на делегацията на ЕС в страната, където са планирани дейностите²². Оценките се извършват посредством точкова система и стандартизирани матрици за оценка с критерии, които обхващат аспекти като концепция, значимост, капацитет, осъществимост, ефективност, устойчивост и разходна ефективност. Безвъзмездната финансова помощ се предоставя на проектите с най-високи оценки.

22 В случай че проектите се отнасят до дейности в повече от една страна, проектът се оценява от представител на регионалната дирекция на ГД „Развитие и сътрудничество“.

22

Стандартизираните матрици за оценка, използвани от Комисията (вж. **каре 4**), имат редица недостатъци, които възпрепятстват извършването на качествени и обективни оценки:

- а) насоките за оценка на различните критерии са ограничени и при много от критериите се използват формулировки като „достатъчен“, „подходящ“, „задоволителен“ и „избран със стратегическа цел“, без да се пояснява ясно какво точно се очаква;
- б) от 2011 г. насам значимостта на проектите се оценява единствено въз основа на концептуалната бележка, а не на окончателното цялостно предложение;
- в) различни критерии са комбинирани в една и съща бележка. Начинът за даване на бележка в случай на различна оценка на критериите не е ясно установен;
- г) липсват минимални изисквания, въпреки че би било логично такива да присъстват за основните елементи, като осъществимостта или въздействието от даден проект.

23

За всяка покана за представяне на предложения Комисията публикува насоки за оценителите. Те имат за цел да обяснят начина, по който оценителите следва да извършват своята дейност, така че да се гарантира последователност и съгласуваност във всички оценки. Въпреки това насоките за оценителите не успяват в достатъчна степен да компенсират недостатъците на стандартизираните матрици за оценяване (вж. точка 22) и не поясняват

в достатъчна степен начина, по който следва да се оценяват специфичните изисквания на поканите за представяне на предложения. Във връзка с изтезанията например в поканите за представяне на предложения се посочва, че се предпочита прилагането на цялостен и всеобхватен подход, както и действия, които изследват връзките между насърчаването на икономическите, социалните и културните права и премахването на изтезанията. По отношение на смъртното наказание проектите следва да съдържат действия с интегриран подход към борбата за негово премахване. На тези критерии обаче не се извършва изрична оценка или класиране.

24

Проверените от Сметната палата оценки на проектите (вж. точка 12) не винаги са били извършвани достатъчно строго:

- а) при 25 от общо 45 проверени проектни оценки най-малко един от коментарите не е съдържал анализ по критерии, въпреки че това е било задължително. В резултат на това обосновката е по-слаба;
- б) при четири от проверените 45 проектни оценки не е предоставено ясно пояснение за причината, поради която за някои критерии са дадени слаби оценки;
- в) при 11 от проверените 45 проектни оценки одиторите на Сметната палата са отбелязали несъответствия между дадените оценки и коментарите. В повечето случаи е ставало въпрос за сравнително високи оценки по критериите, въпреки наличието на отрицателни коментари.

25

Оценителите често са формулирали различни становища за един и същи проект. По отношение на проверените 45 проекта се наблюдава значителна разлика между оценките на двамата оценители за 20 % от всички критерии²³. Комисията за оценка разполага с възможността да не приема дадените от оценителите бележки и отново да извърши оценка на всички критерии. Подходът за повторно оценяване обаче не е бил последователен. При три от петте проверени покани за представяне на предложения комисията за оценка е извършила повторно оценяване в случаите, когато разликите между общите резултати от двете оценки са били счетени за значителни. В допълнение дефиницията за това какво е значителна разлика също се е променила с течение на времето. В резултат редица проектни предложения с големи разлики в оценките не са били предмет на повторна оценка. По отношение на една покана за представяне на предложения²⁴ не са били извършени повторни оценки въпреки наличието на значителни разлики²⁵ между крайните оценки на оценителите при четири от общо 10 проекта. При друга покана за представяне на предложения²⁶ са били извършени повторни оценки, но невинаги е било уточнявано за кои проекти следва да се направи това, а три от общо осем проектни предложения не са били повторно оценени въпреки наличието на значителна разлика между крайните оценки на двамата оценители.

26

При безвъзмездната финансова помощ, за която кандидатстват организации на гражданското общество, трябва да се спазват някои ограничения. Минималният и максималният размер на безвъзмездната финансова помощ са се увеличили по време на проверения период. Средният размер на договорите във връзка с проектите за премахване на смъртното наказание се е увеличил от 550 000 евро при поканата за представяне на предложения от 2008 г. на 735 000 евро при поканата за представяне на предложения от 2011 г. Средният размер на договорите във връзка с проектите за борба срещу изтезанията се е увеличил от 715 000 евро при поканата за представяне на предложения от 2007 г. на 903 000 евро при поканата за представяне на предложения от 2009 г. Размерът на средствата е увеличен с цел намаляване на броя на договорите и в резултат на това и на работното натоварване за Комисията.

27

По-малките организации на гражданското общество са необлагодетелствани в сравнение с по-големите организации при кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ поради сложността на процедурите за кандидатстване, езиковите изисквания²⁷, а при някои покани за представяне на предложения — и заради изискването за активна дейност на територията на повече от една държава. Увеличението на минималния размер на безвъзмездната финансова помощ е затруднило в още по-голяма степен тяхното кандидатстване за подпомагане дори когато са разполагали с потенциал за осъществяване на значими и ефективни проекти. За смекчаване на този проблем Комисията организира семинари и обучения за организациите на гражданското общество, насърчава партньорствата и одобрява вторичното отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

- 23 Разлика от най-малко две точки от скала с пет точки по отношение на един и същи критерий. Тъй като всяка оценка съдържа 17 критерия, Сметната палата е прегледала общо 765 критерия.
- 24 Покана за представяне на предложения 126—224.
- 25 Разлика с повече от 10 точки от общо 50 точки.
- 26 Покана за представяне на предложения 131—085.
- 27 Кандидатурите се подават на английски, френски или испански език.

Прилагането на подход, ориентиран към търсенето, е спомогнало за това организациите бенефициенти да разполагат с достатъчно експертен опит и ангажираност с предприетите действия, но има и някои недостатъци

28

Прилаганият ориентиран към търсенето подход е позволил разрешаването на чувствителни проблеми без съгласие от страна на правителството. Заявителите на проверените проекти са разполагали с достатъчно служители с технически умения и в повечето случаи вече са изпълнявали проекти със сходно естество и мащаб. В над една четвърт от случаите обаче проектът е бил със значително по-голям мащаб от всички други дейности, които организацията бенефициент е извършила в миналото, и следователно е съществувал потенциален риск за доброто изпълнение на проекта. Въпреки това само в един от тези случаи ограниченият капацитет на организацията е представлявал сериозен проблем.

29

Ориентираният към търсенето подход води до редица отрицателни последици.

- а) Възможно е географският обхват на проектите да не съвпадне с местата, където въздействието от ЕИДПЧ може да бъде най-голямо. В повечето случаи проектите обхващат най-вече регионите, където организациите вече са извършвали активна дейност. В някои случаи това е довело до подпомагане на дейности с много ограничено потенциално въздействие, тъй като проектите са

били ориентирани към страни, където поради политически причини не е било основателно да се очаква напредък.

- б) С цел получаване на безвъзмездна финансова помощ е възможно организациите на гражданското общество да представят проекти с прекалено амбициозни цели. При проверените от нея 31 проекта Сметната палата установи 13 случая на проекти с прекалено амбициозни цели. Обикновено те са свързани с промени, които предполагат ангажираността на правителствата на целевите страни, но нищо не е показвало, че подобна ангажираност съществува, по-скоро е било върно обратното.
- в) Възможно е организациите бенефициенти да не се ангажират по ясен начин с извършването на измерими дейности. На по-късен етап това затруднява Комисията да направи обективна оценка дали проектните дейности са били осъществени по задоволителен начин. Били са определени показатели за измерване на проектните дейности, но въпреки че обикновено тези показатели са измерими, в общия случай не са били установени базови равнища и количествено измерими цели нива, макар че в повечето случаи това е било възможно.

30

Не се предприемат мерки за преодоляване на отрицателните последици от прилагането на ориентирания към търсенето подход. В случай че оценителите на проектните предложения установят слабости, това не води до подобряване на концептуалния модел на проектите²⁸ и представлява пропусната възможност.

28 Член 204, параграф 5 от Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1) постановява, че предложението не може да бъде съществено изменено.

Проектите са изпълнени по план, но общото въздействие от финансирането от ЕИДПЧ е ограничено

31

Сметната палата провери дали проектите са били изпълнени по план, що се отнася до дейностите, бюджета и сроковете. Освен това Сметната палата оцени дали разходната ефективност на проектите е била взета предвид по подходящ начин. Сметната палата проучи също така дали проектите са оказали очакваното въздействие и дали постигнатите резултати са устойчиви.

В повечето случаи проектните дейности са били извършвани по план

32

Организациите на гражданското общество, които осъществяват проектите, докладват относно дейностите си по време и в края на периода на изпълнение на проекта. Докладите във връзка с проектите се фокусират по-скоро върху дейностите, отколкото върху постигането на целите. Това възпрепятства извършването на управление на разходите, което да е ориентирано към резултатите.

33

Този проблем е свързан с факта, че логическите рамки (вж. **каре 5**), представяни от организациите на гражданското общество, в повечето случаи не са добре изготвени. Често в тях се съдържат специфични цели, очаквани резултати и дейности, които не са изцяло съгласувани. В действителност необходимият модел на логическата рамка не подхожда на този тип проекти и често се оказва прекалено сложен за голям брой организации на гражданското общество.

34

Бюджетите на проверените проекти винаги са били спазени и почти изцяло използвани²⁹. В повечето случаи основните проектни дейности са били извършени по план³⁰. Въпреки това при осем от проверените 16 проекта, при които изпълнението вече е било приключило, някои от планираните дейности не са били извършени. Често това се е отнасяло до проекти с прекалено амбициозни цели (вж. точка 29).

29 Средна стойност на усвояване в размер на 97,8 %.

30 Въпреки че тази проверка е била трудна в десет случая, когато дори основните проектни дейности не са били количествено измерени (вж. точка 29).

Логически рамки

Организациите на гражданското общество, които кандидатстват за безвъзмездна финансова помощ, са задължени да представят логическа рамка на проектите, които желаят да реализират. Логическата рамка представлява документ под формата на стандартна таблица, в която се посочват общите и специфичните цели, очакваните резултати и планираните дейности за даден проект.

35

В четири случая изпълнението по план на проектите е било затруднено от настъпването на неочаквани събития, като например партньори, които не предоставят очаквания от тях принос, или съществени промени в политическия пейзаж. В тези случаи проблемите са били адекватно преодоляни от организациите на гражданското общество след консултации с Комисията. Това е ставало чрез промяна на един или повече от партньорите по проекта или чрез изменение на географския обхват на проекта.

36

Изпълнението на 11 проекта е било удължено с периоди от два до 13 месеца. Посочените мотиви за удължаване на периода на изпълнение не обясняват по убедителен начин защо безвъзмездната финансова помощ не е била използвана изцяло в края на първоначалния период на изпълнение или пък не показват, че удължаването е било необходимо и достатъчно за постигане на целите на проекта. Съществува риск периодите на изпълнение на проектите да са били удължени най-вече с цел организациите бенефициенти да имат възможност да използват изцяло бюджетите си, а не толкова за постигане на проектните цели.

37

Тъй като договорите за безвъзмездни средства се сключват вследствие на покани за представяне на предложения, а не на тръжни процедури, Комисията е затруднена изцяло да гарантира разходната ефективност. Освен това Комисията не е определила показатели за измерване на разходната ефективност. Няма данни обаче общите разходи на повечето проверени проекти да са нецелесъобразни спрямо очакваните резултати. В много случаи индивидуалните възнаграждения са дори сравнително ниски, което показва отдадеността на много от служителите на организациите на гражданското общество, които изпълняват проекти. В три от проверените 31 случая обаче разходната ефективност е била незадоволителна. В тези случаи общият размер на разходите е бил по-висок от очакваното.

38

Сметната палата направи съпоставяне на 14 от общо 31 проверени проекта, които имат за цел да предоставят подпомагане директно на крайните бенефициенти³¹. По отношение на тези проекти има данни, че проектите, които се прилагат от организации със седалище в страните бенефициенти, са с по-голяма икономическа ефективност отколкото тези, намиращи се в други страни. Организациите, които работят на място, достигат до по-голям брой крайни бенефициенти и са с по-ниски средни разходи на бенефициент.

31 От общо 183 договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, сключени в периода 2007—2013 г., 76 се отнасят до проекти, чиято основна дейност е оказване на помощ на крайните бенефициенти, като например жертвите на изтезания.

39

По-голямата част от бюджетите на проверените проекти включват 7 % увеличение на преките разходи с цел покриване на непреките разходи. Организациите бенефициенти тълкуват по различен начин това, което се обхваща от тази фиксирана ставка. В резултат на това наемите на офиси, възнагражденията на служителите от финансовия, административния и общия ръководен състав, както и други разходи, са разглеждани по различен начин. В зависимост от случая тези разходи се включват изцяло или частично, или пък не се включват изобщо в бюджета на безвъзмездната помощ в допълнение към фиксираните суми за непреките разходи.

Въздействието от финансирането от ЕИДПЧ е ограничено, тъй като скромният финансов принос на ЕИДПЧ е бил разпределен на прекалено малки части, а в някои случаи и при неблагоприятен политически контекст

40

Финансирането по ЕИДПЧ за борба срещу изтезанията и смъртното наказание отразява общата твърда решителност на ЕС за борба срещу изтезанията и за премахване на смъртното наказание. По този начин предоставената финансова помощ има за цел засилване на моралното влияние на ЕС по отношение на въпросите, свързани с човешките права. Отпуснатите средства обаче са сравнително ограничени (вж. точка 10) спрямо мащаба на предизвикателствата (вж. точки 1—4). Предоставеното финансиране за периода 2007—2013 г. е било раздробено между 183 проекта, които са се прилагали в повече от 120 страни по света, и това е отслабило ефекта от неговото използване.

41

Обикновено въздействието от проектите е трудно измеримо, тъй като търсените резултати често са нематериални, не са били фиксирани целеви нива за показателите за изпълнението (вж. точка 29), а докладването от организациите на гражданското общество пред Комисията е концентрирано върху дейностите (вж. точка 32). В допълнение напредъкът зависи не само от постиженията на проекта, но също така и от много външни фактори. Това затруднява, а в някои случаи и прави невъзможно извършването на оценка на степента, до която действията са допринесли за напредъка.

42

За да се измери ефектът от проектите, се извършват оценки. Въпреки това те не предоставят цялостна картина, тъй като използваният подход не е уеднаквен. В действителност организациите бенефициенти, които кандидатстват за безвъзмездна финансова помощ, са оставени да вземат решение дали желаят да планират извършването на оценка, или не³².

43

При 14 от проверените 31 проекта основната дейност е била оказване на помощ на крайните бенефициенти. При 10 от тези проекти тази цел е била успешно постигната. Това е доказано от броя на лицата, които са получили помощ, репутацията на организациите на гражданското общество, приложени проектите, и оценката от крайните бенефициенти, посочена в статистическите данни и изразена по време на проведените от Сметната палата интервюта. Въпреки това, с изключение на проектите в Грузия, в повечето случаи проверените проекти са оказали ограничено въздействие, тъй като са били фокусирани върху малки целеви групи.

32 При едва 18 от общо 31 проверени проекта е било предвидено извършването на оценка на проекта след неговото приключване. Вж. също така точка 26 от Специален доклад № 18/2014 на Сметната палата „Системите на EuropeAid за оценка и за ориентиран към резултатите мониторинг“ (<http://eca.europa.eu>).

44

По отношение на останалите четири проекта, при които основно е оказвана помощ на крайните бенефициенти, липсват доказателства за съществено въздействие. При два от проектите е предоставяна правна помощ за лица, осъдени на смърт в САЩ, но само в някои много редки случаи смъртното наказание е било избегнато. Два други проекта са довели до съдебно преследване в много страни поради разкриването на случаи на изтезания, но до момента във връзка с тях много рядко са докладвани последващи положителни съдебни решения.

45

При 17 от проверените 31 проекта основната дейност е била различна от оказването на помощ на крайните бенефициенти. Девет проекта са били изпълнени изцяло; при шест от тях въздействието е било по-малко от очакваното:

- а) един от проектите, който е бил насочен към предотвратяване на изтезанията в девет бивши републики на СССР, е бил частично ефективен при въвеждането на системи за мониторинг и при насърчаването на добри практики в областта на рехабилитацията. Липсват данни, че проектът е успял да засили взаимодействието между правителствата и гражданското общество по отношение на въпросите, свързани с изтезанията, или пък да увеличи капацитета на гражданското общество или да подобри достъпа до услугите за подпомагане на най-уязвимите групи затворници;
- б) друг проект, който е бил ориентиран към въпросите, свързани със смъртното наказание в 17 страни, е довел до успешно повишаване на обществената осведоменост, засилване на прозрачността, подобряване на мрежите и коалициите, както и увеличаване на капацитета на гражданското

общество. Въпреки това резултатите не са били така ползотворни, що се отнася до по-съществените цели на проекта, като премахването на смъртното наказание или въвеждането на мораториум на екзекуциите. По отношение на развитието на политиката в областта на наказателното правосъдие и правната реформа се наблюдава известен напредък в едва четири от 17-те страни с проекти, а целта за увеличаване на ратификациите на международни конвенции на практика изобщо не е била постигната;

- в) един проект, който е бил ориентиран към условията на задържане във военни затвори в Грузия, не е довел до доказано въздействие. Военните затвори в лошо състояние са били затворени в края на изпълнението на проекта, но липсват данни за приноса на проекта към това;
- г) един проект, който е имал за цел засилване на организациите, които се борят срещу смъртното наказание в два щата в САЩ, е оказал някакво въздействие, въпреки че то не е било в очакваната степен;

- д) един друг проект, чиято цел е била полагането на усилия за убеждаване на китайските власти да подпишат Незадължителния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (ОПСАТ), както и за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране в Китай, не е постигнал повечето от описаните в проекта резултати. Установен е известен напредък по отношение на надзора на центровете за предварително задържане, а наказателното право е било изменено с оглед приближаването му към международните стандарти. Въпреки това въпросът за подписването на ОПСАТ не е предизвикал голям интерес сред китайските власти; не е приложена нито една насока за изпълнение във връзка с незаконно придобитите доказателства; само в един център за задържане е била въведена пилотна схема за мониторинг и не е бил приложен нито един подобрен механизъм за обработване на жалбите;
- е) един проект е имал за цел намаляване на използването на смъртното наказание в Китай посредством насърчаване на дискреционните правомощия чрез обучения на съдиите в местните съдилища и изготвяне на строги указания в областта на присъдите и доказателствата за съдебните производства. По време на изпълнението на проекта са направени няколко положителни промени. Изменени са редица законодателни текстове и политики във връзка със смъртното наказание, като например нормата за изготвяне на присъди в областта на смъртното наказание е уеднаквена; смъртното наказание е било произнесено само срещу лица, извършили изключително тежки престъпления, а за 13 случая на ненасилствени престъпления вече не е възможно да се произнася смъртна присъда.

Въпреки това не може да се направи пряка връзка между проекта и тези промени.

46

По отношение на осем проекта, които понастоящем продължават да се изпълняват, е прекалено рано да се формулира заключение относно тяхното въздействие. Налице са обаче знаци, че при най-малко два проекта въздействието е по-слабо от очакваното:

- а) единият проект е бил насочен към подпомагане на усилията в шест африкански държави за привеждане към по-голямо съответствие на националното законодателство с международните задължения, норми и процедури в областта на изтезанията. Въпреки че проведените работни семинари са били успешни, както личи от увеличаващия се брой участници, липсват данни проектът да е оказал съществено въздействие;
- б) другият проект е бил насочен към изследвания с цел разработване на насоки за по-добро тълкуване на наказателноправната политика от съдилищата в Китай. Насоките са били изпратени до Върховния народен съд, но до момента няма последваща реакция. Положените усилия няма да имат никакво въздействие, в случай че съдебните власти не пожелаят да използват тези насоки. Малко е вероятно да има положителен резултат, като се има предвид, че държавните служители с все по-голяма неохота подкрепят инициативи за премахване на смъртното наказание.

47

Има различни причини за ограничено-то въздействие на проектите:

- а) някои проектни цели са прекалено амбициозни и вследствие на това не е било възможно да бъдат постигнати (вж. точка 29);
- б) напредъкът в областта на изтезанията и смъртното наказание обикновено е бавен и продължава повече от самите проекти;
- в) политическият контекст в целевите страни не винаги е бил подходящ за постигане на значителен напредък. Волята на правителствата е особено важна за проектните цели, които не са насочени пряко към крайни бенефициенти.

48

Въпреки че напредъкът зависи не само от постиженията на проектите, но и от външни фактори (вж. точка 41), има данни, че шест от проверените проекти, които са допринесли за премахване на смъртното наказание в САЩ, са оказали комбинирано положително въздействие. Техният принос е придобил различни форми. Четири проекта са били насочени към повишаване на осведомеността например чрез предоставяне на трибуна на семействата на екзекутираните затворници, а именно посредством създаване на национална служба за организиране на конференции или провеждане на медийни кампании в страната. При два от проектите са извършени изследвания, като първият е бил насочен към начина за оказване на влияние на политическо ниво, а другият — към оценяване на ситуацията в областта на смъртното наказание в четири щата. Тези проекти са допринесли за положителни промени (вж. **каре 6**), въпреки че не е възможно да се измери точно мащабът на техния принос. Има данни, че проектите за повишаване на осведомеността са оказали по-голямо въздействие, отколкото двата проекта в областта на изследванията.

Развитие на въпросите, свързани със смъртното наказание в САЩ

По време на разглеждания от одита период развитието на въпросите, свързани със смъртното наказание в САЩ, като цяло е положително. Смъртното наказание е премахнато в щатите Ню Мексико (през 2009 г.), Илинойс (през 2011 г.), Кънектикът (през 2012 г.) и Мериленд (през 2013 г.). Броят на смъртните присъди е спаднал от 118 през 2009 г. на 83 през 2013 г., а броят на екзекуциите — от 52 през 2009 г. на 39 през 2013 г.³³

³³ Източник: *Death Penalty Information Center* (Център за информация във връзка със смъртното наказание). През 2015 г. смъртното наказание е премахнато и в щата Небраска.

Постигнатите от проектите резултати са с устойчив характер, но предоставената безвъзмездна финансова помощ не е довела до по-голяма самостоятелност на организациите на гражданското общество

49

Проверените проектни предложения са насочени към финансовата и институционалната жизнеспособност и устойчивостта на политиките. В допълнение устойчивият характер на резултатите се разглежда в докладите, които организациите на гражданското общество представят в края на изпълнението на проекта³⁴. Въпреки че въздействието на проектите често е по-слабо от очакваното (вж. точки 43—48), проектите са допринесли за промени, за които има вероятност да са постоянни.

50

В допълнение отпуснатата безвъзмездна финансова помощ е позволила на организациите бенефициенти в различни случаи да разширят своя географски обхват на дейност, като това е било ползотворно за тях. Понякога дори тематичният обхват на организациите бенефициенти е бил увеличен благодарение на подпомагането от ЕИДПЧ.

51

Въпреки това по-голямата част от организациите на гражданското общество не са самостоятелни. Някои от тях успяват да покрият една част от финансовите си нужди чрез дейности, генериращи приходи, или чрез дарения от широката общественост, но като цяло процентът им е доста ограничен. За финансиране на своите дейности те зависят в голяма степен от дарения от няколко донора, които предоставят финансиране за борба срещу изтезанията и смъртното наказание.

52

Фактът, че организациите на гражданското общество не са самостоятелни, излага на риск непрекъснатостта на тяхната дейност. Прекъсването или прекратяването на финансирането от ЕИДПЧ често води до намаляване на дейностите на организациите бенефициенти, съкращаване на служители и следователно до загуба на експертен опит. В някои случаи липсата на самостоятелност на организациите на гражданското общество излага на риск самото им съществуване.

53

Едва пет от проверените 31 проекта са включвали дейности, които имат за цел по-голяма самостоятелност на организациите на гражданското общество. Тази цел не е била постигната в три случая, тъй като планираните дейности, генериращи приходи, не са били извършени или правото на собственост на услугите не е било прехвърлено към органите на местната власт. В два други случая успешно е била постигната самостоятелност:

- а) в Демократична република Конго изпълнението на проект за финансиране на местни центрове за предоставяне на психологическа и правна помощ на жертви на сексуално насилие е довел до успешната самостоятелност на тези центрове. Това е било извършено чрез установяване на различни дейности, генериращи приходи, като например в областта на земеделието, за производството на хляб и хлебни продукти, в областта на дърводелството и текстила;
- б) проект в САЩ е позволил на местните организации на гражданското общество в два щата да разработят план за набиране на средства с цел осигуряване на финансовата им устойчивост. И двата филиала са успели да станат финансово самостоятелни, без да имат нужда от финансиране от координиращата организация на национално ниво.

34 Сметната палата е отбелязала само едно изключение.

54

Сметната палата достигна до заключението, че помощта от ЕИДПЧ за борба срещу изтезанията, за рехабилитация на жертвите на изтезания и за премахане на смъртното наказание, е била само частично ефективна, тъй като ограниченото финансиране не е било насочено по оптимален начин, а постигането на напредък е било възпрепятствано от неблагоприятен политически контекст.

Препоръка 1

По-добро насочване на ограничените ресурси

Комисията следва да насочи финансирането от ЕИДПЧ към най-значимите въпроси и в страните с най-големи нужди, както и там, където може да се очаква най-голямо въздействие, в съответствие с приоритетите, определени в националните стратегии за правата на човека.

55

Комисията получава изчерпателна и подходяща информация относно ситуацията във връзка с правата на човека в страните партньори и установява подходящи приоритети за всяка страна партньор. Въпреки че финансовите средства като цяло са добре разпределени, Комисията не се е съобразила достатъчно с тези приоритети. Освен това финансираните проекти често не са добре координирани с други дейности на ЕС, като традиционната подкрепа за развитие и диалогът със страната партньор. Прилагането на ориентиран към търсенето подход за финансиране на проектите е спомогнало за това проектите обикновено да се изпълняват от организации на гражданското общество, разполагащи с мотивирани служители, добро управление и технически опит. Въпреки че процедурата за подбор е добре документирана, липсва достатъчно дисциплина и не са преодолені в достатъчна степен някои недостатъци на ориентирания към търсенето подход.

В случаите, когато одобрените проекти са били с прекалено амбициозни цели или са били недостатъчно ясни относно целите, които трябва да се постигнат, разработките на проектите не са били подобрени (вж. точки 14—30).

Препоръка 2

Подобряване на координацията с други действия на ЕС

При всяка възможност Комисията следва ясно да декларира приоритетите на ЕС, така както са дефинирани в националните стратегии за правата на човека. По координиран начин тя следва да ориентира към тези приоритети подбора на проектите, предоставяната от нея традиционна подкрепа за развитие и политическия диалог. В допълнение Комисията следва да осигури бързо прилагане на подхода, основан върху правата на човека.

Препоръка 3

Подобряване на подбора на проектите

Комисията следва допълнително да подобри стандартизираните матрици за оценяване и насоките за оценителите, така че да се гарантира последователност и съгласуваност на всички оценки. Необходимо е оценителите да имат достатъчно яснота точно кои критерии да оценяват и по какъв начин да присъждат точки за оценка. Самите оценки следва да се извършват по-строго, като се предоставят точни обяснения за всички оценени критерии. Подходът за повторно оценяване следва да бъде ясен и последователно прилаган.

Заклучения и препоръки

Препоръка 4

По-ефективно използване на възможностите за подобряване на проектните предложения

Комисията следва по-системно да приканва заявителите да коригират своите проектни предложения, така че да се гарантира, че установените от оценителите слабости се вземат предвид в по-голяма степен, като същевременно се внимава корекциите да не бъдат съществени и да продължи да се осигурява справедливо и равно третиране.

56

В повечето случаи проектните дейности са били извършени по план и обикновено са били икономически ефективни, по-специално проектите, изпълнени от организациите на гражданското общество в страните партньори. Резултатите, постигнати вследствие на предоставената безвъзмездна финансова помощ, са устойчиви. Въпреки това системите за измерване на въздействието са сравнително слаби и с неясна логическа рамка за проектите, липса на добре дефинирани показатели и цели нива, и непоследователен подход за оценка на проектите. При проектите за подпомагане на жертвите, въздействието е осезаемо, въпреки че е ограничено до сравнително малки целеви групи. Що се отнася до други проекти, при които обикновено целта е предизвикване на законодателни реформи или изменение на политиките, оценката е трудна, тъй като напредъкът към тези промени обикновено зависи и от много други фактори. В различни случаи въздействието на проектите е било затруднено от неблагоприятен политически контекст. Постигнатите резултати са устойчиви. Въпреки това мнозинството от организациите на гражданското общество, които са били подпомогнати, зависят в голяма степен от финансова помощ и интензивността на тяхната дейност често намалява

значително при приключване на финансовите средства от ЕИДПЧ (вж. точки 32—53).

Препоръка 5

Допълнително усъвършенстване на рамката за измерване на резултатите от изпълнението

Комисията следва да опрости модела на логическата рамка за проектите по ЕИДПЧ, така че връзката между целите, дейностите и въздействията да бъде по-ясна. Необходимо е да се определят показатели за въздействие и измерими целеви нива въз основа на базови равнища и планирани проектни дейности. Следва да се извърши уеднаквяване на подхода за оценяване на проектите.

Препоръка 6

По-голям акцент върху подобряване на устойчивостта на организациите бенефициенти

В своите покани за представяне на предложения Комисията следва да насърчава мерките за стимулиране на по-голяма самостоятелност на организациите бенефициенти, например посредством координация на донорите, и следва да търси решения за предоставяне на непрекъсната подкрепа за организациите бенефициенти, които демонстрират добри резултати.

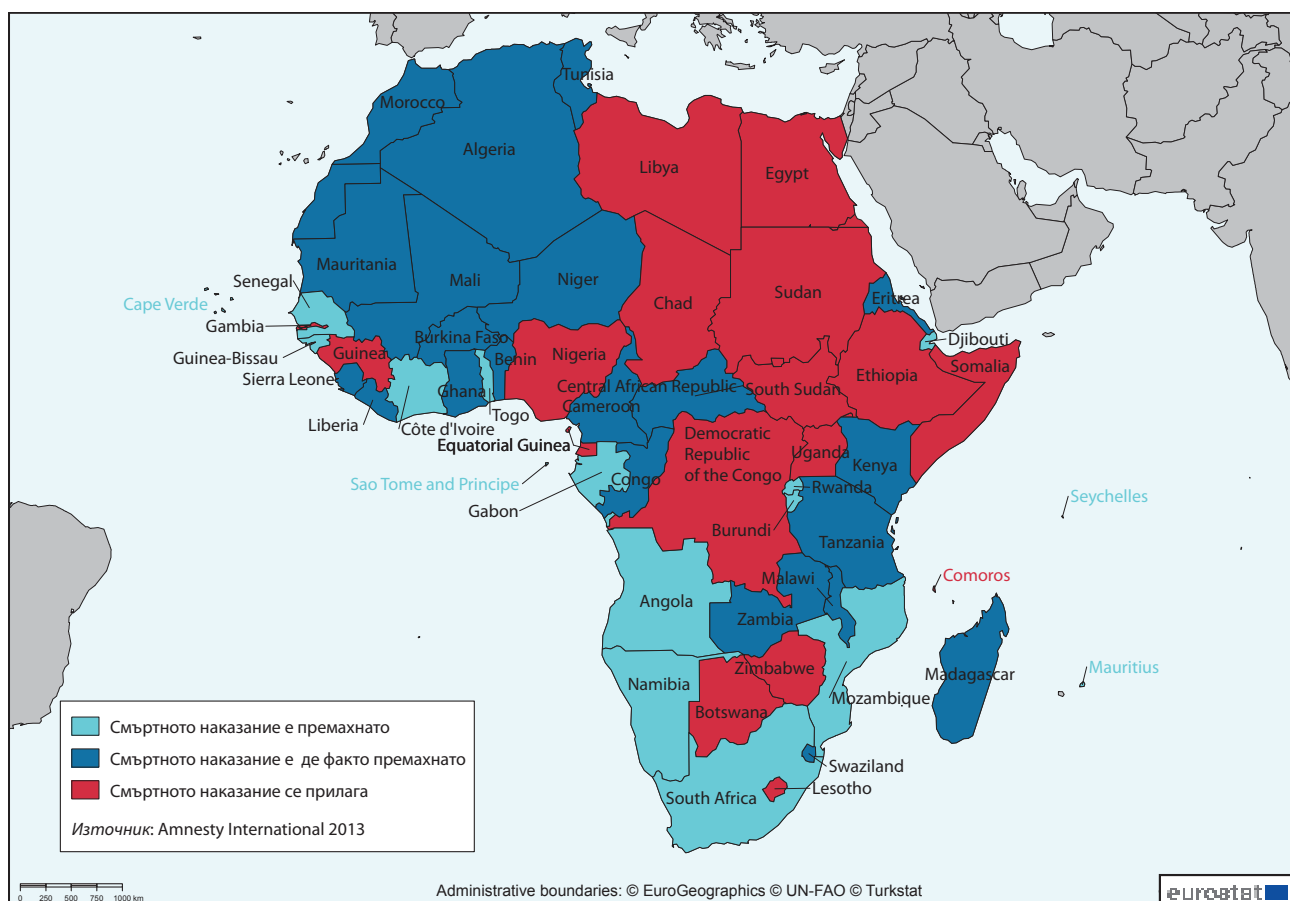
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 30 юни 2015 г.

За Сметната палата



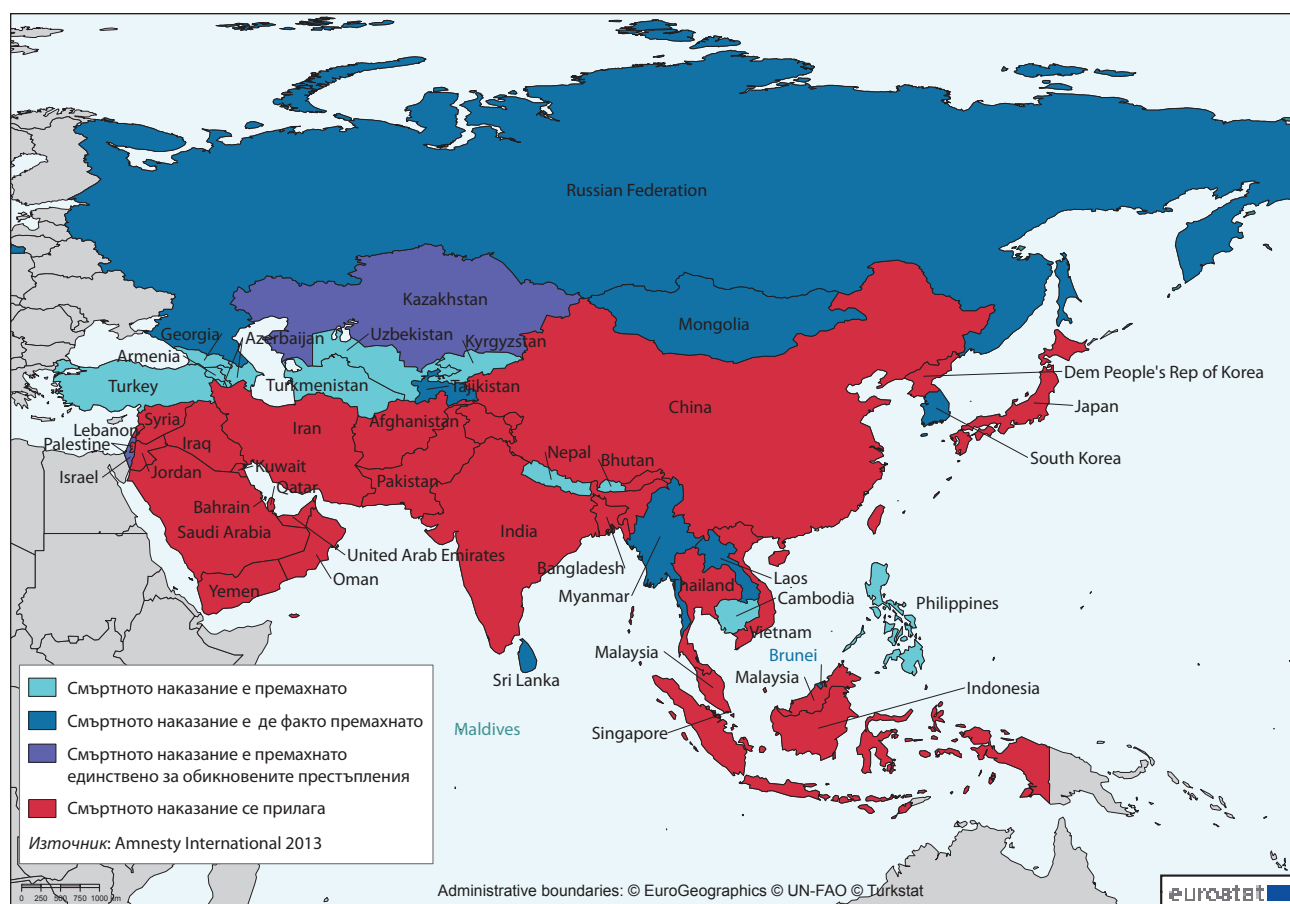
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Смъртното наказание в Африка



Източник: ЕВРОСТАТ.

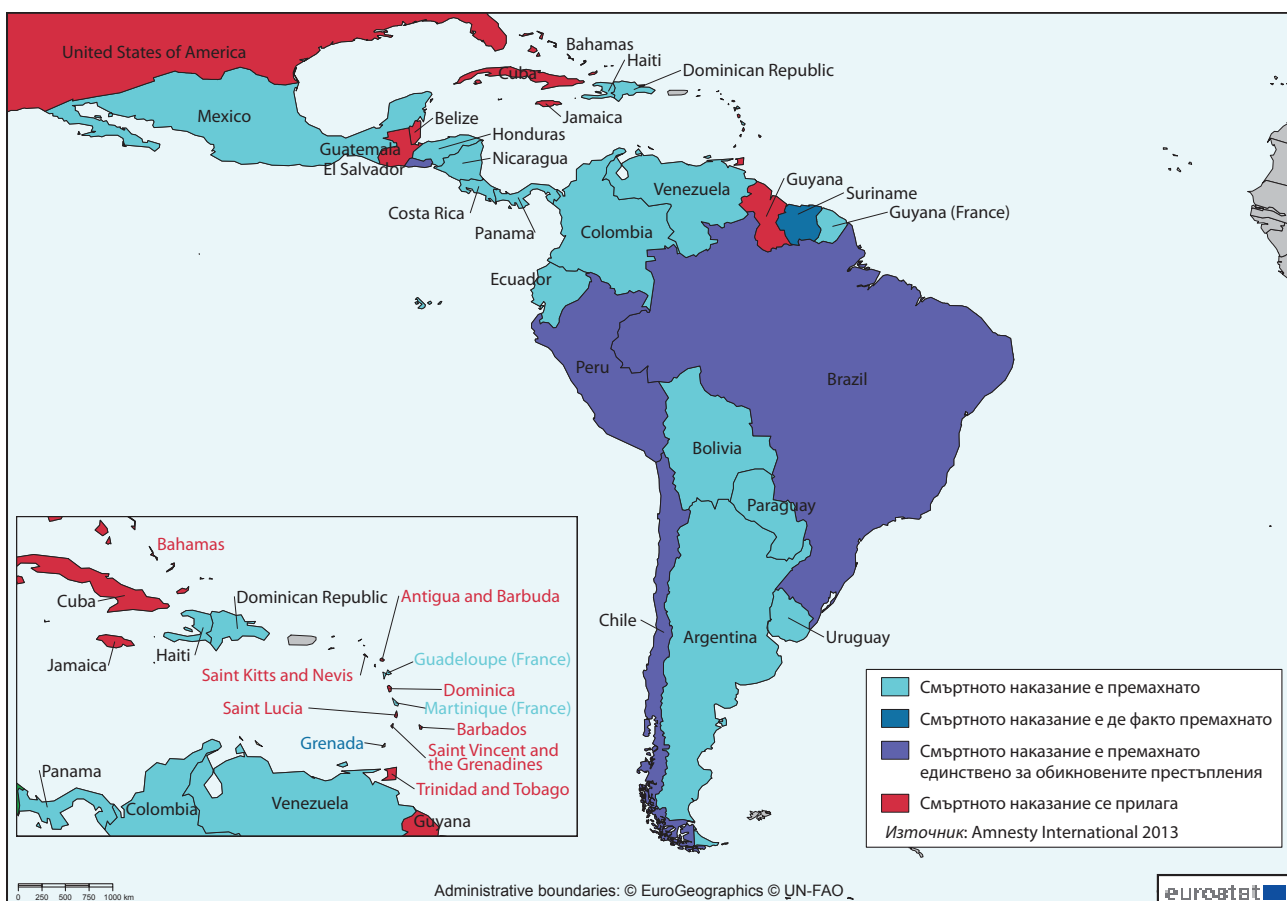
Смъртното наказание в Азия



Това название не може да се тълкува като признание на палестинската държава и не засяга индивидуалните позиции на държавите членки по този въпрос.

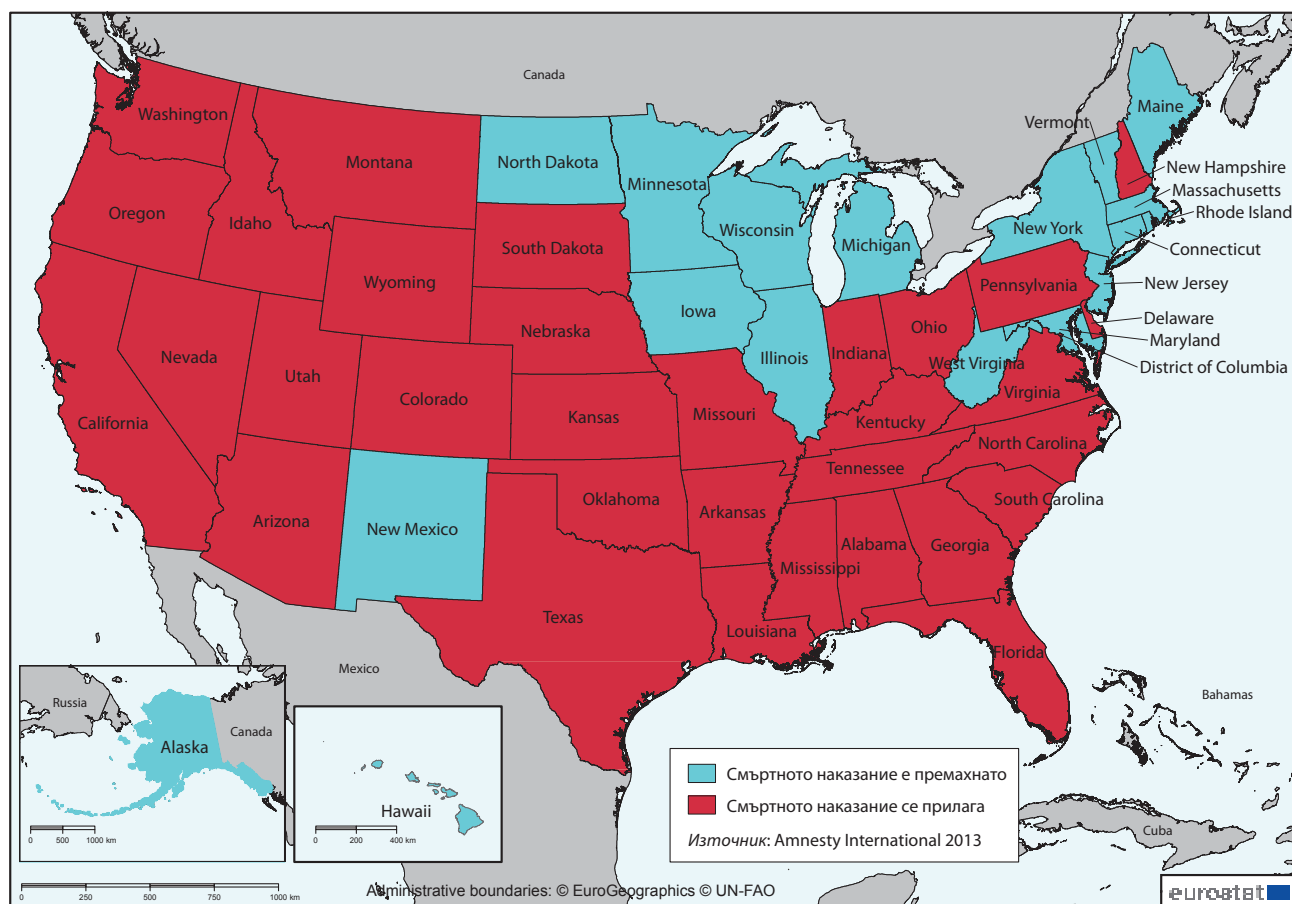
Източник: ЕВРОСТАТ.

Смъртното наказание в Латинска Америка



Източник: ЕВРОСТАТ.

Смъртното наказание в Съединените американски щати



Източник: ЕВРОСТАТ.

Международни процедури за представяне на предложения в периода 2007—2013 г.

Покана за представяне на предложения	Вид и описание	Относно	Тема	Размер на безвъзмездната финансова помощ по проекти (в евро)	Продължителност	Първоначално разпределена сума (в евро)	Окончателно отпусната сума (в евро)
126-224	Международна процедура „Ограничена процедура за представяне на предложения за 2007 г.“	Изтезания	Подпомагане на действията в областта на правата на човека и демокрацията, насочени към борба срещу изтезанията и другите форми на малтретиране Лот 1: Предотвратяване на изтезанията (30 % от размера на сумата) Лот 2: Рехабилитация на жертвите на изтезания (70 % от размера на сумата)	Минимум: 200 000 Максимум: 1 500 000	Минимум: 12 месеца Максимум: 36 месеца	22 000 000	22 171 837
127-238	Международна процедура „Отворена процедура за представяне на предложения за 2008 г.“	Смъртно наказание	Действия за разрешаване на проблемите в областта на правата на човека и демокрацията, включени в насоките на ЕС относно смъртното наказание	Минимум: 150 000 Максимум: 1 000 000	Минимум: 12 месеца Максимум: 36 месеца	4 000 000	8 244 166
128-815	Международна процедура „Ограничена процедура за представяне на предложения за 2009 г.“	Изтезания	Подпомагане на действията в областта на правата на човека и демокрацията, насочени към борба срещу изтезанията и другите форми на малтретиране	Минимум: 200 000 Максимум: 1 500 000	Минимум: 18 месеца Максимум: 36 месеца	20 000 000	25 266 659
131-085	Международна процедура „Ограничена процедура за представяне на предложения за 2011 г.“	Изтезания/смъртно наказание	Лот 1: Засилване на ролята на мрежите на гражданското общество за насърчване на реформа в областта на човешките права и демокрацията => няма конкретна връзка с изтезанията; само 1 проект от лот 1 е включен в обхвата на одита Лот 2: Действия за подпомагане на насоките на ЕС относно премахването на смъртното наказание	Минимум: 200 000 Максимум: 1 500 000	Минимум: 18 месеца Максимум: 36 месеца	Лот 1: 14 600 000 Лот 2: 7 000 000	Лот 1: 855 324 (единствено във връзка с проекта, обхванат от одита) Лот 2: 6 618 135
132-762	Международна процедура „Ограничена процедура за представяне на предложения за 2012 г.“	Изтезания	Борба с безнаказаността Лот 1: Действия на гражданското общество срещу изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително третиране или наказание Лот 2: Действия на гражданското общество за насърчване на ефективното функциониране на Международния наказателен съд и Системата на Римския статут => Лот 2 не е включен в обхвата на одита	Минимум: 500 000 Максимум: 1 500 000	Минимум: 24 месеца Максимум: 36 месеца	Лот 1: 16 215 000 Лот 2: 6 000 000	21 219 618

Източник: Европейска комисия.

Проекти, за които одиторите на Сметната палата са проверили оценката на Комисията на концептуалните бележки и пълните предложения

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Причина за избиране
Грузия	2008/148-044	2007/126-224	Изтезания	Association Justice And Liberty	Prevention of torture in military guardhouses	204 961,00	Извършен одит
	2008/148-184	2007/126-224	Изтезания	Empathy Association	Strengthening the System of Rehabilitation for Torture Victims in Georgia	679 937,00	Извършен одит
Китай	2008/148-024	2007/126-224	Изтезания	The Great Britain China Centre	Prevention of Torture in the PRC	787 966,00	Извършен одит
Демократична република Конго	2008/148-156	2007/126-224	Изтезания	Solidarité Pour La Promotion Sociale Et La Paix Asbl	Assistance et réhabilitation des victimes de la torture en RDC	421 836,00	Извършен одит
Аржентина, Бразилия, Мадагаскар, Мароко, Тайланд и Турция	2008/148-045	2007/126-224	Изтезания	Association for the prevention of torture	Preventing torture through the promotion of the Optional Protocol to the convention against Torture in five target countries	986 306,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Молдова	2008/148-070	2007/126-224	Изтезания	Програма за развитие на Организацията на обединените нации	Support for the strengthening the national preventive mechanism as per OPCAT provisions	640 000,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Израел	2009/148-034	2007/126-224	Изтезания	Adalah-The legal Center for Arab minority rights in Israel	Combating and preventing torture and ill-treatment of Palestinian prisoners held in Israeli prisons and Palestinian civilians in the Occupied Palestinian Territory	638 651,00	Проект, на който не е достигнало малко одобрение
Аржентина	Не е сключен договор	2007/126-224	Изтезания	Comité para la defensa de la salud, la ética profesional y los derechos humanos asocian civil	Programa de asistencia y rehabilitación a víctimas de la represión y la tortura en contextos de acciones judiciales por crímenes de las humanidad	683 708,00	Проект, който за малко не е одобрен

Приложение VI

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Причина за избиране
Индия	Не е сключен договор	2007/126-224	Изтезания	Stichting Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingswerking	Reducing the impact of conflict among disadvantaged groups in Nepal	530 243,00	Заглавие на проект, което няма връзка с целта на международната процедура за представяне на предложения
Кения	2008/148-075	2007/126-224	Изтезания	Independent Medico-Legal Unit	Initiative of holistic rehabilitation and prevention of torture-project	1 058 322,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Грузия	2013/318-878	2013/132-762	Изтезания	Empathy Association	Caucasian Anti – Torture Network: Multi Rehabilitation Services for Torture Victims and Fight Impunity	980 000,00	Извършен одит
Китай	2013/318-802	2013/132-762	Изтезания	The Rights Practice Lbg	Fighting torture in China: strengthening the role of civil society	662 500,00	Извършен одит
Южна Африка	2013/318-879	2013/132-762	Изтезания	Stichting Young In Prison (YIP)	Ending impunity in torture and cruel, inhuman and degrading treatment of children in prison in South Africa and Malawi	882 817,00	Извършен одит
Лондон, Обединеното кралство	2013/318-874	2013/132-762	Изтезания	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for Torture: Global Sharing of Expertise Target countries: Kenya, Peru, Libya and Nepal (with some activities involving up to 15 countries in Africa, Asia, Latin America, the Middle East and Europe	1 194 521,00	Извършен одит
Демократична република Конго	2013/318-886	2013/318-886	Изтезания	Centre International Pour La Justice Transitionnelle International Center For Transitional Justice Asbl	Complementarity in practice: strengthening the national judicial response to international crimes in Democratic Republic of Congo (DRC) and Cote d'Ivoire	959 965,00	Извършен одит

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Причина за избиране
Колумбия	2013/318-801	2013/132-762	Изтезания	Corporación centro de atención psicosocial	Prevención y Atención Integral a personas y familias víctimas de tortura en Colombia y Ecuador	738 410,00	Проект, който за малко не е одобрен
Страни от АКБ	2013/318-847	2013/132-762	Изтезания	Omega Research Foundation Limited	Towards stronger controls on the supply and use of torture technologies	1 059 387,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Уганда	2013/318-799	2013/132-762	Изтезания	African Centre For Treatment And Rehabilitation Of Torture Victims Non-Governmental Organisation	Strengthening and enhancing torture prevention, rehabilitation and accountability in East Africa	1 200 000,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Съединени американски щати	2009/167-748	2008/127-238	Смъртно наказание	Murder Victim's Families For Human Rights Non Profit Corporation	Voices of Victims Against the Death Penalty	485 615,65	Извършен одит
	2009/167-820	2008/127-238	Смъртно наказание	The National Coalition To Abolish The Death Penalty	National Coalition to Abolish the Death Penalty Intensive Assistance Program	305 060,86	Извършен одит
	2009/167-888	2008/127-238	Смъртно наказание	Witness To Innocence Corporation	American DREAM Campaign	374 944,62	Извършен одит
	2009/211-244	2008/127-238	Смъртно наказание	American Bar Association Fund	The Death Penalty Assessments Project: Toward a Nationwide Moratorium on Executions	708 162,00	Извършен одит
Китай	2009/167-381	2008/127-238	Смъртно наказание	The Great Britain China Centre	Promoting Judicial Discretion in the Restriction and Reduction of Death Penalty Use	576 723,00	Извършен одит
Лондон, Обединеното кралство	2009/167-880	2008/127-238	Смъртно наказание	Penal Reform International Uk	Progressive Abolition of the Death Penalty and Alternatives that Respect International Human Rights Standards	926 924,00	Извършен одит
	2009/214-466	2008/127-238	Смъртно наказание	Reprieve Lbg	Engaging Europe in the fight for US abolition	504 454,00	Извършен одит

Приложение VI

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Причина за избиране
Съединени американски щати	2009/167-889	2008/127-238	Смъртно наказание	Death Penalty Information Center	Changing the Course of the Death Penalty Debate: A Proposal for Public Opinion Research, Message Development, and Communications on Capital Punishment in the U.S.	193 443,00	Извършен одит
Всички държави	2009/167-901	2008/127-238	Смъртно наказание	International Harm Reduction Association	Restricting the Death Penalty for Drug Offences through Human Rights Impact Assessment (HRIA) of Multi-lateral Drug Enforcement Assistance for Death Penalty States	292 565,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Бенин, Буркина Фасо, Бурунди, Конго Бразавил, Лесото, Либерия, Малави, Мали, Нигер, Централноафриканска република, Републики от Централна Азия, Карибски басейн: 25 държави	2009/167-753	2008/127-238	Смъртно наказание	Comunita Di S Egidio Acpassociazione Cultura Assistenza Popolare	Du moratoire à l'abolition de la peine capitale. Promotion du rôle de la société civile au plan international et synergies politico-institutionnelles	725 000,00	Проект, който за малко не е одобрен
Беларус	Не е сключен договор	2008/127-238	Смъртно наказание	Associazione Terra del Fuoco	Running for rights	203 000,00	Заглавие на проект, което няма връзка с целта на международната процедура за представяне на предложения

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Причина за избиране
Съединени американски щати	2012/297-076	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Witness To Innocence Corporation	Eyes Wide Open Project	850 032,14	Извършен одит
	2012/297-078	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Equal Justice USA Inc Corporation	Breaking Barriers: Engaging New Voices to Abolish the Death Penalty in the United States	495 014,31	Извършен одит
Китай	2012/297-072	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Beijing Normal University	"Use less" – judicial restraints on the use of the death penalty in China	938 783,76	Извършен одит
Лондон, Обединеното кралство	2012/297-079	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Penal Reform International Uk	Progressive abolition of the death penalty and implementation of humane alternative sanctions after a moratorium or abolition	864 038,00	Извършен одит
	2012/297-080	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Reprieve LGB	Engaging Europe in the Fight for Abolition in the USA, MENA, and South East Asia	715 477,00	Извършен одит
Йордания	Не е сключен договор	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Women for Cultural Development	Ma' Alhaya (All for Life)	479 666,80	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Съединени американски щати	Не е сключен договор	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Nevada Coalition against the Death Penalty	Coordinated Nevada	358 153,00	Проект, който за малко не е одобрен
Ливан	Не е сключен договор	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Association Justice et Miséricorde	Lutte pour l'abolition de la peine de mort au Liban	1 200 000,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Грузия	2010/222-921	2010/128-815	Изтезания	Georgian Centre For Psycho-Social And Medical Rehabilitation For Torture Victims	Ensuring access to rehabilitation services for people affected by torture and contribution to the prevention of torture in Georgia	766 000,00	Извършен одит
Южна Африка	2010/222-102	2010/128-815	Изтезания	University Of Cape Town	Harnessing African institutions for the prevention and combating of torture and other ill-treatment in six African states – the development and implementation of operational standards.	1 194 359,00	Извършен одит

Приложение VI

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Причина за избиране
Демократична република Конго	2010/222-810	2010/128-815	Изтезания	Coopi - Cooperazione Internazionale	Projet de prévention, protection et réhabilitation des victimes de VS et de leurs communautés et au renforcement des capacités communautaires et étatiques à l'Est de la RDC	1 395 000,00	Извършен одит
Лондон, Обединеното кралство	2010/222-086	2010/128-815	Изтезания	Penal Reform International	Strengthening institutions and building civil society capacity to combat torture in 9 CIS countries	1 130 583,00	Извършен одит
	2010/222-733	2010/128-815	Изтезания	The Redress Trust Limited Lbg	Reparation for torture: Global Sharing of Expertise	1 033 805,00	Извършен одит
Бенин	2010/223-216	2010/128-815	Изтезания	Care France Association	ETODE: - Pour la justice et les droits des femmes et des filles	1 159 409,00	Проект, който за малко не е одобрен
Нигерия	Не е сключен договор	2010/128-815	Изтезания	Concern Universal	Preventing Women's Ill-treatment / Rehabilitating widows in CRS and Eboyni State	313 060,00	Дадените от оценителите бележки се различават значително
Турция	Не е сключен договор	2010/128-815	Изтезания	Roh Sagliginda Insan Haklari Girisimi (Human Rights in Mental Health Initiative)	Project for creating a civic monitoring system in the mental health field	380 000,00	Заглавие на проект, което няма връзка с целта на международната процедура за представяне на предложения

Източник: Европейска комисия.

Проверени случаи на безвъзмездна финансова помощ

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)
Лондон, Обединеното кралство	2013/318-874	2013/132-762	Изтезания	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for Torture: Global Sharing of Expertise Target countries: Kenya, Peru, Libya and Nepal (with some activities involving up to 15 countries in Africa, Asia, Latin America, the Middle East and Europe	1 194 520,70
	2009/167-880	2008/127-238	Смъртно наказание	Penal Reform International Uk	Progressive Abolition of the Death Penalty and Alternatives that Respect International Human Rights Standards	926 924,40
	2009/214-466	2008/127-238	Смъртно наказание	Reprieve LBG	Engaging Europe in the fight for US abolition	504 454,40
	2012/297-079	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Penal Reform International UK LBG	Progressive abolition of the death penalty and implementation of humane alternative sanctions after a moratorium or abolition	864 037,60
	2012/297-080	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Reprieve LBG	Engaging Europe in the Fight for Abolition in the USA, MENA, and South East Asia	715 476,94
	2010/222-086	2010/128-815	Изтезания	Penal Reform International Uk	Strengthening institutions and building civil society capacity to combat torture in 9 CIS countries	1 130 583,00
	2010/222-733	2010/128-815	Изтезания	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for torture: Global Sharing of Expertise	1 033 805,00
Китай	2008/148-024	2007/126-224	Изтезания	The Great Britain - China Centre	Prevention of Torture in the PRC	787 966,00
	2013/318-802	2013/132-762	Изтезания	The Rights Practice LBG	Fighting torture in China: strengthening the role of civil society	662 500,00
	2009/167-381	2008/127-238	Смъртно наказание	The Great Britain - China Centre	Promoting Judicial Discretion in the Restriction and Reduction of Death Penalty Use	576 723,00
	2012/297-072	2011/131-085/2	Смъртно наказание	International Death Penalty Research Centre, Beijing Normal University	"Use less" – judicial restraints on the use of the death penalty in China	938 783,76
Демократична република Конго	2008/148-156	2007/126-224	Изтезания	Solidarite Pour La Promotion Sociale Et La Paix Asbl	Assistance et réhabilitation des victimes de la torture en RDC	421 836,00
	2013/318-886	2013/132-762	Изтезания	Centre International Pour La Justice Transitionnelle International Center For Transitional Justice Asbl	Complementarity in practice: strengthening the national judicial response to international crimes in the Democratic Republic of Congo (DRC) and Cote d'Ivoire	959 965,00
	2010/222-810	2010/128-815	Изтезания	Coopi - Cooperazione Internazionale	Projet de prévention, protection et réhabilitation des victimes de VS et de leurs communautés et au renforcement des capacités communautaires et étatiques à l'Est de la RDC	1 395 000,00

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)
Демократична република Конго	2012/307-100	132-685	Изтезания	Solidarite Pour La Promotion Sociale Et La Paix Asbl	Assistance aux survivants de la torture et actions de prévention (Monitoring, plaidoyers et sensibilisation) contre la torture en RD Congo	131 500,00
	2013/308-415	132-685	Изтезания	Ligue De La Zone Afrique Pour La Defense Des Droits Des Enfants Etudiants Et Eleves Asbl	Monitoring et suivi d'instructions des dossiers judiciaires des femmes et enfants victimes des violences sexuelles et basées sur le genre	103 300,00
	2009/224-243	128-135	Изтезания	Ligue De La Zone Afrique Pour La Defense Des Droits Des Enfants Etudiants Et Eleves Asbl	Renforcement d'un kiosque juridique et de soutien psychologique concernant les violences faites aux femmes	61 463,00
Грузия	2008/148-044	2007/126-224	Изтезания	Association Justice And Liberty	Prevention of torture in military guardhouses	204 961,00
	2008/148-184	2007/126-224	Изтезания	Empathy Association	Strengthening the System of Rehabilitation for Torture Victims in Georgia	679 937,00
	2013/318-878	2013/132-762	Изтезания	Empathy Association	Caucasian Anti – Torture Network: Multi Rehabilitation Services for Torture Victims and Fight Impunity	980 000,00
	2010/222-921	2010/128-815	Изтезания	Georgian Centre For Psycho-Social And Medical Rehabilitation For Torture Victims	Ensuring access to rehabilitation services for people affected by torture and contribution to the prevention of torture in Georgia	766 000,00
Южна Африка	2013/318-879	2013/132-762	Изтезания	Stichting Young In Prison (Yip)	Ending impunity in torture and cruel, inhuman and degrading treatment of children in prison in South Africa and Malawi	882 817,00
	2010/222-102	2010/128-815	Изтезания	University Of Cape Town	Harnessing African institutions for the prevention and combating of torture and other ill-treatment in six African states - the development and implementation of operational standards	1 194 359,00
	2012/302-948	131-543	Изтезания	The Greater Nelspruit Rape Intervention Project Group	Sexual Assault and Domestic Violence Rights Programme	173 317,00

Държава	Номер на договора	Покана за представяне на предложения	Относно	Бенефициент	Заглавие на проект	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)
Съединени американски щати	2009/167-748	2008/127-238	Смъртно наказание	Murder Victim's Families For Human Rights	Voices of Victims Against the Death Penalty	485 615,65
	2009/167-820	2008/127-238	Смъртно наказание	The National Coalition To Abolish The Death Penalty	National Coalition to Abolish the Death Penalty Intensive Assistance Program	305 060,86
	2009/167-888	2008/127-238	Смъртно наказание	Witness To Innocence	American DREAM Campaign	374 944,62
	2009/211-244	2008/127-238	Смъртно наказание	American Bar Association	The Death Penalty Assessments Project: Toward a Nationwide Moratorium on Executions	708 162,00
	2009/167-889	2008/127-238	Смъртно наказание	Death Penalty Information Center	Changing the Course of the Death Penalty Debate: A Proposal for Public Opinion Research, Message Development, and Communications on Capital Punishment in the U.S.	193 443,00
	2012/297-076	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Witness To Innocence	Eyes Wide Open Project	850 032,14
	2012/297-078	2011/131-085/2	Смъртно наказание	Equal Justice USA Inc Corporation	Breaking Barriers: Engaging New Voices to Abolish the Death Penalty in the United States	495 014,31

Източник: Европейска комисия.

Кратко изложение

IV

Комисията и ЕСВД са напълно убедени в ефективността на ЕИДПЧ като един от редицата инструменти в борбата срещу изтезанията и смъртното наказание, възглед, широко разпространен сред организациите за защита на правата на човека като цяло. Това е видно например от публичното признание от страна на Американската асоциация на юристите за значението на отпускните от ЕИДПЧ безвъзмездни средства за премахване на смъртното наказание в щата Пенсилвания.

V

ЕИДПЧ съответства напълно на приоритетите на Европейския съюз в областта на правата на човека както на световно равнище, така и в рамките на отделните държави. Естеството и целите на ЕИДПЧ отреждат водеща роля на организациите за правата на човека и им предоставят ефективен практически инструмент за постигане на собствените им цели в областта на политиката, като в същото време помагат за постигането и на целите на ЕС — положение, при което всички печелят. Процедурите за отпускане на безвъзмездни средства, които са в основата на ЕИДПЧ, се прилагат стриктно и прозрачно – забележително постижение, като се има предвид големият брой кандидати за всяка отправена покана за представяне на предложения в целия свят и присъщите трудности при оценяването на заявленията в областта на защита на правата на човека, тъй като тя не се поддава лесно на количествена оценка. ЕИДПЧ обхваща действия в много сложни политически ситуации и често държави с трудни условия, като се има предвид, че правата на човека не са лесно постижими цели дори и при най-благоприятните условия. Изключително малкото количество жалби или спорове, свързани с ЕИДПЧ, както и постоянно високият брой заявления за всяка една покана за представяне на предложения (общо около 1200 заявления за концептуални бележки в рамките на поканите за представяне на предложения, проучени от Сметната палата) показват, че тази гледна точка се споделя също от глобалната общност в областта на правата на човека като цяло. Следователно Комисията възнамерява напълно да продължи с ЕИДПЧ като с процес, който се определя от търсенето, и насърчава организациите на гражданското общество да изготвят проектите си в съответствие със своя административен, оперативен и географски капацитет, както и със собствената си стратегия.

Макар че е призната необходимостта от по-голямо съгласуване и полезно взаимодействие с други усилия на ЕС за постигане на по-голямо въздействие върху правата на човека, нашите служби вече работят в тази посока, като не забравят крехкото равновесие между приоритетите на ЕС в областта на правата на човека, целесъобразността на проектите и капацитета и ангажираността на партньорските организации на гражданското общество. Въпреки това ние имаме за цел да подберем най-добрите проекти. Борбата срещу изтезанията и смъртното наказание е сред приоритетите на ЕС в световен мащаб. Това е потвърдено отново в съобщението относно плана за действие на ЕС в областта на правата на човека за периода 2015—2019 г. Следователно, ако изтезанията не са изрично упоменати сред приоритетите на определена държава, не се изключва провеждането на проекти срещу изтезанията в тази държава.

Накрая, изискванията за прозрачност, както и справедливото и равно третиране на заявителите за безвъзмездни средства следва да бъдат взети предвид в хода на процедурата по отпускане, особено с оглед на изключително големия брой кандидати.

VI

Проектите, финансирани в рамките на програмата по ЕИДПЧ, постигат устойчиви резултати и са икономически ефективни. Тъй като същността на тези проекти често има изключително политически акцент, не са налични лесно измерими показатели, за разлика например от проектите за пътно строителство. Освен това инициативите за правата на човека са по същество зависими от политическия и правния контекст, който никой донор не би могъл да контролира. Един напълно естествен парадокс в областта на правата на човека е, че най-неотложните действия се провеждат в особено сложна обстановка.

ЕС е един от малкото донори, които оказват финансова подкрепа в борбата срещу изтезанията и за премахване на смъртното наказание. В много случаи той е единственият. Ето защо нашите партньорски организации в голяма степен зависят силно от подкрепата ни. Комисията се опитва да смекчи последиците от тази зависимост чрез сътрудничество с няколко други донори в тази област (например Доброволния фонд на ООН за жертвите на изтезания или Групата на държавите членки на ЕС срещу изтезанията), за да се осигури координация и съгласуваност във възможно най-голяма степен.

Вж. нашия отговор на точка 33.

VII

От шестте препоръки, направени от Палатата, Комисията приема една, частично приема три и не приема останалите две препоръки.

Въведение

05

Твърдят ангажимент на ЕС за премахване на изтезанията и малтретирането, както и за премахване на смъртното наказание беше потвърден в новоприетия План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2015—2019 г.

Констатации и оценки

14

С цел да отговори на нуждите и в съответствие с мандата си в световен мащаб, ЕИДПЧ работи с помощта на стратегическа комбинация от целеви проекти, покани за представяне на предложения и извънреден фонд, управлявани от централата на Комисията и от делегациите, като използва процедури, предвидени по настоящата правна рамка за предоставяне на безвъзмездни средства.

Поканата за представяне на предложения е първата форма, под която инструментът функционира. Тя се основава на партньорство с организациите на гражданското общество и подкрепя подхода „отдолу нагоре“, който насърчава организациите на гражданското общество да разработват своите проекти в съответствие със своя административен, оперативен и географски капацитет, както и със собствената си стратегия.

Втората форма, под която функционира ЕИДПЧ, позволява целевите проекти, създадени като средство за запълване на пропуските в поканата за представяне на предложения, да съответстват на политическите приоритети в държавите с най-затруднена обстановка. Тази гъвкавост се засилва в годишната програма за действие за 2015 г. и „има за цел да подкрепи действията по гъвкав и реактивен начин чрез пряко отпускане на средства в надлежно доказани случаи на кратко-, средно- и дългосрочни кризи, свързани с правата на човека, когато публикуването на покана за представяне на предложения би било неуместно или невъзможно, и/или при които финансирането на организациите за правата на човека и техните защитници се окаже сериозно възпрепятствано“.

Тези две форми на изпълнение се допълват взаимно и позволяват покритие в световен мащаб в съответствие с мандата на ЕИДПЧ.

15

Основните приоритети на местните стратегии за правата на човека по държави могат да бъдат оповестени публично в зависимост от местните обстоятелства (цялостната политическа обстановка, възможностите за дискурс за застъпничество на правата на човека) и със съгласието на ръководителите на мисии на ЕС. При все това публичното съобщаване на тези приоритети следва да се избягва, ако се прецени, че това ще навреди на изпълнението на стратегията.

В допълнение това, което има значение е, че приоритетите на стратегиите за правата на човека по държави са известни на тези, които отговарят за прилагането на ЕИДПЧ.

16

Освен поканите за представяне на предложения са въведени и други форми за изпълнение чрез ЕИДПЧ, като например целенасочени действия.

Вж. нашия отговор на точка 14.

17

Естеството и целите на ЕИДПЧ отреждат водеща роля на организациите за правата на човека и им предоставят ефективен практически инструмент за постигане на собствените им цели в областта на политиката, като в същото време спомагат за постигането и на целите на ЕС — положение, при което всички печелят. Взаимното допълване и съгласуваността между финансирането и политическите приоритети са, разбира се, от основно значение, като се има предвид крехкото равновесие между фактори като приоритетите на ЕС за правата на човека, целесъобразността на проектите, капацитета и ангажираността на партньорските организации на гражданското общество. В допълнение към това постепенното прилагане на основан на правата подход в областта на развитието има за цел да засили съгласуваността на нашата подкрепа.

В рамките на глобалните покани Комисията дава предимство на подхода „отгоре-надолу“ в своите процедури и определя приоритетите си в тясно сътрудничество с организациите на гражданското общество. Ето защо ЕИДПЧ насърчава подход, който няма нормативен характер, а стимулира организациите на гражданското общество да изготвят своите

проекти в съответствие със своя административен, оперативен и географски капацитет, както и със собствената си стратегия.

По своя характер глобалните покани за представяне на предложения са насочени към по-деликатните действия, които са трудни за осъществяване на национално равнище или посредством местни покани за представяне на предложения.

В контекста на местните покани Комисията отчита контекстуалните рискове и деликатните въпроси, както и необходимостта от съгласуваност със стратегията на ЕС за правата на човека, при определяне на критериите за отпускане на средства и за подбор.

Фактът, че това не е упоменато изрично в стратегията за правата на човека за съответната държава, не е причина в тази държава да не се финансира проект за борба срещу изтезанията и смъртното наказание. Глобалният характер на темата означава, че трябва да се изгради обща информираност и застъпничество за засилване на въздействието в рамките на многостранните форуми.

Процесът на изработване на стратегиите за правата на човека по държави (СПЧД) е сравнително ново явление.

Що се отнася до Грузия, 2 от 3-те оценени проекта са изготвени преди одобрението на СПЧД от Съвета на 10 май 2011 г. Също така политическият контекст изигра важна роля за усилията, насочени към ответна реакция и подкрепа за борбата срещу изтезанията в Грузия.

В Южна Африка борбата срещу изтезанията не беше включена в 5-те приоритета на СПЧД. Въпреки това борбата срещу изтезанията беше въведена като приоритет в местната покана за представяне на предложения в Южна Африка през 2014 г. Поради това делегацията на ЕС в Претория изрази мнението, че темата за подкрепа се е превърнала в приоритет, свързан с правата на човека.

18

Избраният подход гарантира цялостност и беше обсъден с организациите на гражданското общество, за да се намери адекватен отговор на различните предизвикателства, пред които са изправени организациите, работещи по тези въпроси и осигуряващи най-добрите резултати. Въпреки това Комисията признава, че все още има възможност в рамките на

процеса на подбор при глобалната покана за представяне на предложения да има по-добро дефиниране, да се повиши целенасочеността и да се определят предложените дейности. Поради това Комисията работи в посока на една още по-голяма целенасоченост по отношение на поканата за представяне на предложения, по-специално в глобалната покана за представяне на предложения чрез ЕИДПЧ през 2015 г., която ще бъде публикувана през юли 2015 г.

19

Макар че е призната необходимостта от съгласуване и полезно взаимодействие с другите усилия на ЕС за постигане на по-голямо въздействие върху правата на човека, нашите служби вече работят в тази посока, като не забравят крехкото равновесие между приоритетите на ЕС в областта на правата на човека, целесъобразността на проектите, капацитета и ангажираността на партньорските организации на гражданското общество. Въпреки това ние си поставяме за цел да подберем най-добрите проекти.

Мандатът на ЕИДПЧ е за целия свят. За да изпълни мандата си, ЕИДПЧ следва подход, който комбинира съгласувани и взаимно допълващи се инструменти: глобалните покани за представяне на предложения (тематична цел), местните покани за представяне на предложения (географска и тематична цел) и целевите проекти (за най-трудните случаи), както и извънредния фонд.

Вж. нашия отговор на точка 17.

Що се отнася до диалозите по правата на човека, ЕСВД и Комисията вземат предвид забележката на Палатата и биха искали да обърнат внимание на няколко точки: дневният ред за диалозите по правата на човека се договаря между държавата и ЕСВД посредством консултации с делегацията, ГД „Междunarодно сътрудничество и развитие“ и други служби на Комисията. Той е насочен към приоритетите, набелязани в стратегиите за правата на човека по държави и/или националните стратегии за правата на човека. Като се има предвид политическият характер на дейността, дневният ред може да се променя, за да се гарантира целенасочено обсъждане на някои ключови приоритети, а не да се обхващат всички приоритети всеки път. Това не означава, че целите на проектите по ЕИДПЧ не са отразени в общия диалог между държавата и ЕС.

Проектите по ЕИДПЧ относно смъртното наказание следват почти изцяло елементите на политиката,

както са зададени в насоките на ЕС за правата на човека относно смъртното наказание, т.е. стъпват на 3 стълба (пълно премахване, мораториум, спазване на минималните стандарти). И все пак фактът, че въпросите, повдигнати в диалога за правата на човека с трети държави, не съвпадат изцяло с проектите, не е проява на липса на съгласуваност. Случаят на Съединените щати е пример за това. По време на двустранните консултации ЕС информира американската страна за своите общи инициативи относно смъртното наказание, както и за конкретните действия в САЩ. Последните обаче имаха само информационна цел по отношение на официалната администрация на САЩ, тъй като действията относно смъртното наказание в тази държава се провеждат на ниво щат със съответния губернатор и комисия за условно предсрочно освобождаване, които отговарят за мястото за лишаване от свобода, където осъденият на смърт очаква изпълнението на присъдата си.

В Демократична република Конго проектът SOPROP беше осъществен успоредно с проекта APRODEPEP относно премахването на смъртното наказание (2007–2009 г.) и с политическия диалог между ЕС и ДРК. Дори законът относно премахването на смъртното наказание да не беше приет в Парламента, дебатите около закона вече се бяха превърнали във възможност за насърчаване на обществения дебат.

20

Бяха предприети множество конкретни стъпки с цел да се премине към основан на правата подход, обхващащ всички права на човека, за сътрудничеството на ЕС за развитие.

- Включване на основания на правата подход в процедурите и моделите: идентификационен фиш за формите на помощ, система на Комисията за мониторинг на проекти (ориентиран към резултатите мониторинг – OPM), за резултатите и последиците от проекти и програми, матриците с критерии на Комисията за оценяване на проекти. В допълнение изготвянето на пътни карти за работа с организациите на гражданското общество беше адаптирано чрез включване на ключови елементи от основания на правата подход.
- Подходът, основан на правата, вече е интегриран като принцип в сектора на правосъдието за програмите на ЕС в Нигер и Зимбабве, както и в програмирането на помощта на ЕС в Перу.

- Проведени са обучения за: а) ръководителите по въпросите на сътрудничеството, б) правата на човека, в) пола, г) организациите на гражданското общество, д) местните власти, е) лицата за контакт в сектор „Правосъдие“ към делегациите, както и персонала в централата на ГД „Международно сътрудничество и развитие“.
- В края на юли 2014 г. беше публикувано обявление за предварителна информация за изработване на пакет за общо обучение и предоставяне на техническа помощ на делегациите. В момента се изготвя обявление за договор за услуга с подробна информация за характера, както и обхвата на изискваната услуга.

22

Стандартизираните матрици за оценка и другите документи с насоки позволяват да се извършва стриктна и съгласувана оценка на заявленията за безвъзмездни средства, независимо дали на етапа на концептуалната бележка или на пълното заявление, особено като се вземе предвид много големият брой заявления по покани за представяне на предложения по ЕИДПЧ.

22 а)

Оценяващият обръща специално внимание на обширния параграф в документа, озаглавен „Насоки за оценителите“, който в момента се използва като неразделна част от приложенията на „Практическо ръководство за възлагане на обществени поръчки и безвъзмездни средства за външните дейности на ЕС“ (PRAG) от 2013 г. насам. В този документ на оценителите се напомня ясно, че е от изключително значение да предоставят на Комисията за оценка напълно подходящи и добре обосновани коментари във всеки подраздел на матрицата за оценка и че тези коментари следва да бъдат съгласувани със съответните оценки. Освен това преди процеса на оценяване се организира информационна сесия с всички оценители, за да се отговори на техните потенциални въпроси относно критериите от матрицата за оценка. По време на целия процес е осигурена комуникация между Европейската комисия и ръководителя на екипа.

22 б)

Като се има предвид, че проектът остава същият между тези два етапа (концептуална бележка и пълно заявление), не беше счетено за наложително да се пристъпи към нова оценка на уместността на проекта. Въпреки това с новата версия на практическото

ръководство, която ще бъде издадена през юли 2015 г., ще се даде възможност на оценителя да извърши ad hoc нова оценка на уместността на пълното предложение.

22 в)

От една страна, матриците за оценка трябва да бъдат достатъчно подробни, за да се даде възможност за цялостна оценка на заявленията. От друга страна, оценителите трябва да могат да работят с тях лесно, за да ги попълнят в разумен срок. Отделянето на всеки аспект на всеки критерий би увеличило също така риска от препокриване, което означава, че едни и същи детайли биха могли да бъдат оценени по няколко критерия. Ето защо Комисията не възнамерява да промени настоящите модели на матрици на този етап.

22 г)

Подходът за минимално изискване се прилага към поканите за представяне на оферти, когато възлагащият орган описва в подробности услугите, строителните работи или доставките, които той желае да закупи, и налага минимални изисквания, които трябва да бъдат изпълнени от участниците в търга. Не е възможно да се прилага такъв подход към безвъзмездните средства, тъй като заявителят определя своите дейности. На практика не е възможно Комисията да разработи специфични изисквания по отношение на осъществимостта или въздействието на дейности, които могат да се различават съществено помежду си и чието съдържание не е известно предварително на Комисията.

23

От 2013 г. насам насоките за оценители са част от Практическото ръководство PRAG (приложение E4b), а раздел 3.2 от този документ определя включването на забележки към всеки критерий като задължително. Освен това съгласно най-новата практика от 2012 г. насам се провежда еднодневно обучение за външни оценители, в което всички аспекти на работата им са взети под внимание.

Вж. също отговора на точка 22, буква а).

В допълнение Комисията би желала да поясни, че оценката на цялостния подход (която предполага партньорство между организации) не е включена в матрицата за оценка. Това решение беше взето умишлено, с цел да се даде възможност на много добри проекти, насочени само към един или два от факторите, които са от значение за борбата срещу

изтезанията, да бъдат избрани за финансиране. Чрез насоките силно се насърчаваха партньорствата между организациите, но те не бяха задължително условие. Тази точка беше изяснена в насоките за оценителите, а също и по време на еднодневния брифинг с външните оценители.

24

Броят на случаите, по които имаше коментари, следва да се разглежда в контекста на общия брой концептуални бележки (1 193) и пълни предложения (316), които бяха обработени и оценени в рамките на тези покани.

Междувременно процедурата беше затегната с приемането на „Насоки за оценители“ през 2013 г. — вж. отговора на точка 22 за повече подробности.

24 а)

Вж. отговора на точка 24.

25

По отношение на случаите, в които може да се извърши повторна оценка, моля забележете, че съгласно раздел 6.4.8.6 от Практическото ръководство PRAG „Комисията за оценка може да реши да одобри класиране, изготвено от секретаря въз основа на доклада на оценителите. Ако Комисията не приеме оценките, които оценителите поставят на дадено предложение, когато например е налице значителна разлика между оценките, които дават оценителите, тя трябва да обоснове това решение в доклада за оценка“.

Извършването на повторни оценки е алтернатива, което обяснява защо несъответствието в оценките не представлява абсолютен критерий, особено с оглед на големия брой заявления по поканите за представяне на предложения в рамките на ЕИДПЧ.

26

Размерът на безвъзмездните средства не е свързан с очакваното въздействие, особено в област като правата на човека, която не се поддава лесно на количествена оценка. Програмата ЕИДПЧ се занимава с деликатни въпроси, често в трудни политически условия и нейното изпълнение изисква задълбочено и отнемащо време управление. Следователно капацитетът на бенефициентите на безвъзмездни средства е от съществено значение за постигане на целите на програмата. Увеличаването на работното натоварване, взето под внимание заедно с принципа на доброто административно управление, води също така до абсолютно неизбежното увеличаване на средната стойност на договорите за безвъзмездни средства. Това е основната причина за повишаването на минималните размери на безвъзмездната помощ и за увеличеното използване на гъвкавост във вторичното отпускане на безвъзмездни средства (финансова подкрепа за трети страни).

27

По-малките организации продължават да подават заявления по глобални покани за представяне на предложения обикновено в партньорство с по-утвърдени партньори. В много покани за представяне на предложения партньорството се препоръчва особено силно, най-вече за дейности с глобален или регионален транснационален обхват. Това дава възможност например на по-малките организации да увеличат своя капацитет и да имат достъп до фондовете на ЕС.

През последните четири години Комисията организира семинар за гражданското общество преди стартирането на глобалните покани за представяне на предложения, за да предостави възможност на местните организации (но не само) да се запознаят с ЕИДПЧ и съответните процедури. През 2014 г. форумът на ЕИДПЧ събра повече от 500 участници, включително местни (спонсирани) организации.

Освен това делегациите на ЕС организират специални обучения на местно равнище за местните организации относно процедурите на ЕС (управление на проектния цикъл и др.).

28

Комисията преценява внимателно ситуацията за всеки отделен случай, за да може да гарантира, че дадена организация бенефициент има капацитета и техническите умения за изпълнение на конкретен проект. Независимо от това финансовият капацитет на заявителите е само един от критериите, които се вземат предвид за оценяване на дадено предложение. В някои случаи неправителствената организация, която получава подкрепа, е единствената, която е в състояние да предприеме действия в дадена много деликатна обстановка. Също така ролята на Комисията е да подпомага и да съпътства по-малките организации в привеждането на безвъзмездните средства в действие и укрепването на техния управленски капацитет.

29

Програмата ЕИДПЧ има за цел да подпомага организациите на гражданското общество да се превърнат в действителна сила за провеждането на политически реформи и защита на правата на човека. Ето защо ЕИДПЧ насърчава ориентиран към търсенето подход, който стимулира организациите на гражданското общество да изготвят своите проекти в съответствие със своя административен, оперативен и географски капацитет, както и със собствената си стратегия.

29 а)

Комисията използва няколко форми на изпълнение, които дават възможност за географски и тематичен обхват в съответствие с мандата на ЕИДПЧ.

Вж. отговора на точка 14.

Освен това Комисията би искала да припомни, че борбата срещу изтезанията и за премахване на смъртното наказание е дългосрочен процес. В по-голямата част от случаите е трудно да се определят количествено въздействието и резултатите от проектите и те се отнасят по-често до качествена, а не до количествена информация. Този фактор обаче се повтаря постоянно в оценяването на проектите в областта на правата на човека, като се има предвид естеството на проектите в тази област.

В крайна сметка наистина има държави, в които има много малък потенциал за подобряване на правата на човека в краткосрочен план. Въпреки това Комисията изразява твърдо убеждение, че това не следва да пречи на програмата ЕИДПЧ да подкрепя организациите на гражданското общество и да продължава да действа в тези държави, особено когато тя е един от

малкото останали източници на финансиране в тази много чувствителна област. Насърчаването на дебата, повишаването на осведомеността и застъпничесството са ефективен подход.

29 б)

Комисията би искала да подчертае, че:

- 1) организациите, работещи по толкова чувствителни теми, често са изправени пред застрашаващи ситуации. Поради самото си естество дейностите в областта на правата на човека са насочени към амбициозни цели, които биха могли да се разглеждат като идеалистични или твърде амбициозни. Освен това следва да се отбележи, че някои цели в областта на правата на човека са абсолютни по своя характер, например абсолютната забрана на изтезанията, робството или расовата дискриминация; но значението на тези цели се изразява в конкретни, реалистични дейности и резултати, които отговарят на основните нужди на целевите групи, и в постигането на устойчиво и трайно въздействие;
- 2) за подобряването на положението с правата на човека в дадена държава тежестта пада основно върху националните правителства, нещо, което е особено вярно в изпълнението на проектите, свързани с предотвратяването на изтезанията и на смъртното наказание. Трудно е да се предусети политическата воля на правителството или на съответните министерства и развитието на политическия контекст може да окаже въздействие върху изпълнението на проектите по положителен или отрицателен начин. В действителност, ако дадено правителство желае да премахне смъртното наказание или изтезанията, финансирането на дейности със същата цел може да бъде сметнато за излишно.

29 в)

Вж. отговора на точка 33.

30

Правната рамка, приложима за поканите за представяне на предложения, възпрепятства всяко изменение на предложението с изключение на несъществените аспекти (вж. член 204 от Правилата за прилагане на Финансовия регламент (ПП) или преговорите с евентуалните бенефициенти. От заявителите може да бъде поискано само да направят необходимите разяснения по отношение на придружаващите документи или да предоставят липсваща информация. Следователно изискванията за прозрачност, както и за справедливо и равно третиране на заявителите за безвъзмездни

средства изключват цялостното предоговаряне на проектите на заявителите в хода на процедурата по отпускане на безвъзмездни средства, особено с оглед на изключително големия брой заявители. Ние също така се позоваваме на нашите отговори на констатациите относно ролята съответно на оценителите и на Комисията за оценка по точки 22, 23 и 24 по-горе.

33

Организациите, работещи по толкова чувствителни теми, често са изправени пред застрашаващи ситуации, имат ограничен капацитет и понякога изпитват трудности при спазване на процедурите на ЕС. Комисията би искала също така да подчертае, че делегациите на ЕС и централата редовно организират информационни сесии и обучения за процедурите на ЕС, включително за управление на проектния цикъл, за да се справят във възможно най-голяма степен с липсата на осведоменост и експертен опит на организациите на гражданското общество.

34

Следва да се подчертае, че общата сума за дейностите, които не са били проведени, неизменно се приспада от окончателното плащане.

36

Тази констатация се отнася до един от редицата потенциални рискове, които разпоредителят с бюджетни кредити трябва да вземе под внимание.

37

Комисията не споделя констатациите на ЕСП. Неоптималната ефективност на разходите е незначителна в сравнение с общия брой договори по тези покани за представяне на предложения по ЕИДПЧ.

Освен това, въпреки че поканите за представяне на предложения и поканите за участие в търг отговарят на едни и същи принципи на прозрачност, справедливост и равнопоставеност, естеството и изискванията за възлагане на обществени поръчки и за договори за предоставяне на безвъзмездни средства се различават значително. При безвъзмездните средства обикновено се изключва изрично реализирането на печалба и се предвижда, че собствеността на проекта остава изцяло за бенефициента, докато в поканите за участие в търг се допуска реализирането на печалба и се включва пълното прехвърляне на материалните резултати на Комисията, включително на правата върху собствеността. Във всеки случай ефективността на разходите не е непременно свързана с вида на избраната процедура.

Накрая, обществените поръчки са определени в член 101 от Финансовия регламент като „възмездни договори, сключени в писмена форма между един или повече икономически оператори и един или повече възложители“. Като цяло не е ясно как това би могло да бъде полезно в областта на правата на човека, където много малко икономически оператори предприемат риск.

38

Исторически погледнато, организациите с най-много специални експертни познания в областта на борбата срещу изтезанията, малтретирането и смъртното наказание се намират в Европа (например в Лондон, в Копенхаген, в Женева) и в САЩ. Те работят на световно равнище и изпълняват ключова роля по отношение на застъпничеството пред международните органи за правата на човека. Съображенията за икономическа ефективност следва да бъдат умерени по отношение на добавената стойност и уникалния експертен опит на тези организации.

Предвид вида на проектите, които обикновено се финансират от ЕИДПЧ (изграждане на капацитет, обучения, застъпничество и др.), често средствата, отпуснати за човешките ресурси, представляват значителна част от общия бюджет. Заплатите в Европа или в САЩ действително са много по-високи от тези в повечето трети държави.

39

Непреките разходи, изчислени като процент от преките допустими разходи, са отдавна установена практика в договорните образци в PRAG — Практическото ръководство. Те са определени в член 14 от Общите условия на договора за безвъзмездна помощ и съответстват на разходите, които не могат да бъдат пряко свързани с дейността. Това определение често се допълва от по-подробна разбивка на разходите в приложение III (Бюджет) на договора за безвъзмездна помощ.

40

ЕИДПЧ функционира в деликатна и сложна обстановка, в която е трудно да се даде количествена оценка на въздействието и понякога напредъкът е бавен, особено в най-трудните случаи.

41

Тези трудности, макар и реално съществуващи, са присъщи на всички дейности в областта на правата на човека в трети държави. Вж. също отговорите на точки 29, 32 и 43.

43

Областта на правата на човека поради своето естество не подлежи на пряко количествено измерване. Вж. отговора на точка 41.

Ако общите и конкретните цели са добре дефинирани, дори ако те са скромни, и ако проектът има успех в постигането им, то въздействието не е непременно ограничено. По-специално разработването на методология за конкретна цел може да окаже огромно въздействие по отношение на бъдещи проекти и следователно по отношение на дългосрочната цел на проекта.

В рамките на проектите, които са предмет на разглеждане от страна на Палатата, могат да бъдат цитирани многобройни примери. Един проект в ДР Конго беше съсредоточен върху жените и децата, които са жертви на домашно и сексуално насилие. Методологията, предложена от НПО, включваше разработването на модел за устойчивостта на центровете за оказване на грижа, чиято цел е да се предостави помощ на жертвите на изнасилване като вид малтретиране — малтретирането се приравнява към изтезанията по смисъла на международното право. В случай на успех (проектът все още е в ход) тази методология ще се прилага и към други области и би могла да има мултиплициращ ефект.

На последно място, Палатата подчертава случая с проекта в Грузия, който се фокусира върху твърде малка целева група: задържани лица в армията. Този проект показва, че превенцията играе изключително положителна роля, дори и когато погледнато от страни, това не се вижда веднага. Като резултат в дългосрочен план проектът позволи за първи път мониторинг на военните затвори от страна на гражданското общество и подпомогна непряко вземането на информирано решение на правителството на Грузия за създаване на Национален превантивен мониторинг в рамките на Службата на обществения защитник.

44

Резултатите от правната подкрепа винаги са несигурни. Въпреки това малкото дела с положителен резултат, които могат да бъдат спечелени с подкрепата на ЕИДПЧ, оказаха значително въздействие и създадоха прецедент. Освен това въздействието не би трябвало да се ограничава до резултатите от конкретни дела или съдебни решения, а следва да включва всички междинни мерки, които могат да бъдат от стратегическо значение и за други дела и следва да бъдат оценени в дългосрочен план.

Вж. отговорите на точки 43 и 45.

45

Проектите, финансирани в рамките на програмата по ЕИДПЧ, постигат устойчиви резултати и са икономически ефективни. Тъй като същността на тези проекти често има изключително политически характер, не са налични лесно измерими показатели за разлика например от проектите за пътно строителство. Освен това инициативите за правата на човека са по същество зависими от политическия и правния контекст, който никой донор не би могъл да контролира. Един напълно естествен парадокс в областта на правата на човека е, че най-неотложните действия се провеждат в особено сложна обстановка. Освен това борбата срещу смъртното наказание и изтезанията е дългосрочен процес. Като се има предвид естеството на такива проекти и чувствителността на средата, в която функционират, Комисията признава, че е трудно да се измери количествено това въздействие. Необходимо е да се запази активността в тази среда в съответствие с целите и обхвата на ЕИДПЧ в световен мащаб.

Освен това поради своето естество областта на правата на човека не подлежи на пряко количествено измерване.

В съответствие с подхода „отдолу-нагоре“ потенциалните бенефициенти определят целите, географският обхват, дейностите и крайните бенефициенти на предложените проекти в съответствие със своя (административен, оперативен и географски) капацитет и своята стратегия. Ето защо дейностите, предложени от заявителите, може наистина да са твърде амбициозни и евентуално да не доведат до желаното въздействие.

45 а)

Въпреки че правителствата на Беларус, Русия и Таджикистан не показаха намерение за ратифициране на Незадължителния протокол към Конвенцията против изтезанията, това не означава, че не трябва да се изпълняват дейности в посока на бъдещо ратифициране в тези държави. В Таджикистан например дейностите по проекта допринесоха за провеждането на първото посещение на омбудсмана в местата за лишаване от свобода и за създаването на работна група за мониторинг на местата за задържане в края на 2013 г., която включва представители на гражданското общество и служители от системата на затворите. В Беларус проектът подкрепи НПО, които работят в областта на борбата с изтезанията и започнаха да извършват мониторинг на центровете за предварително задържане. В Русия в рамките на проекта бяха предоставени нови инструменти за руските НПО, за да извършват застъпничество пред съответните органи.

45 б)

Борбата срещу изтезанията и за премахване на смъртното наказание е дългосрочен процес. Напредъкът и подобренията често са бавни и не съвпадат непременно с ограничената продължителност на договорите. Политическият контекст също играе съществена роля за постигане на резултатите, като например ратифицирането на Конвенцията против изтезанията или на мораториум върху смъртното наказание. В тази констатация ЕСП има предвид проект, който функционира в един много труден и деликатен контекст (Близкия изток и Северна Африка, Източна Африка, Русия, Централна Азия, Беларус), където напредъкът действително е много бавен.

45 в)

По този проект за първи път на неправителствените организации бе дадена възможност да извършват мониторинг на военните затвори. Вж. отговора на точка 43 относно въздействието на проекта в Грузия.

45 г)

Според заключителния доклад всички дейности са били успешно завършени, но е ясно, че въздействието може да не е достигнало до предварително очакваното от организацията равнище, което не е твърде необичайно явление в тази област.

45 д)

Като се има предвид естеството на проектите по ЕИДПЧ и деликатната среда, в която те се изпълняват, често е трудно въздействието да се измери количествено и напредъкът понякога е бавен, особено при най-трудните случаи, като например Китай. Необходимо е да се запази активността в тази среда в съответствие с целите и обхвата на ЕИДПЧ в световен мащаб.

45 е)

Вж. отговора на точка 45, буква д).

46

Вж. отговора на точка 45.

46 а)

Въздействието на проекта в Африка трябва да бъде измерено в средносрочен план. То ще бъде оценено чрез мониторинг на нивото на съответствие (докладване, по-нататъшно въвеждане на международни инструменти на национално равнище) и ефективно изпълнение (развитие на съдебната практика, достъп до местата за лишаване от свобода, обезщетения и намаляване на случаите на изтезания) както на ратифицираните международни правни инструменти, така и на националното законодателство за борба и предотвратяване на изтезанията във всяка целева държава.

46 б)

Въздействието на проекта в Китай е трудно за измерване поради липсата на адекватно представена информация от получателя на безвъзмездните средства. Делегацията получи конкретни елементи, които сочат вероятност за успех на действието, което се осъществява от участник, известен с приноса си за политическата реформа в Китай. В същото време проектът се ръководи от влиятелен професор, привлечен заради своя експертен опит в рамките на настоящото изменение на наказателния закон, който е в процес на преразглеждане и се предвижда да доведе до допълнително ограничаване на престъпленията, получаващи смъртно наказание.

Вж. също отговора на точка 29, буква а).

47 а)

Вж. отговора на точка 29, буква а).

Капе 6

Комисията приветства констатацията на ЕСП относно положителните резултати на борбата срещу смъртното наказание в САЩ в рамките на ЕИДПЧ.

Като пример за положителното въздействие на ЕИДПЧ, неотдавна губернаторът на щата Пенсилвания въведе мораториум срещу смъртното наказание, който доведе до незабавното предоставяне на временно помилване на затворника Terrence Williams и 186 други лица, които в момента очакват изпълнението на смъртна присъда в Пенсилвания.

Вж. линка към меморандума на губернатор Tom Wolf, който подчертава ключовата роля на доклада на Американската асоциация на юристите (финансирана от ЕИДПЧ): http://www.ydr.com/politics/ci_27523525/gov-tom-wolf-issues-death-penalty-moratorium

Един от решаващите доводи, изтъкнати от губернатора в неговото решение, е оценката на смъртното наказание в Пенсилвания, изготвена от Американската асоциация на юристите.

51

ЕС е един от малкото донори, които оказват финансова подкрепа в борбата срещу изтезанията и за премахване на смъртното наказание. В много от случаите той е единственият. Ето защо нашите партньорски организации зависят в голяма степен от подкрепата на ЕИДПЧ. Европейската комисия се опитва да смекчи последиците от това, като им разрешава да наемат служители, набиращи средства, в рамките на проектите по ЕИДПЧ и работи също в сътрудничество с няколко други донори в тази сфера (например Доброволния фонд на ООН за жертвите на изтезания или Групата на държавите членки на ЕС срещу изтезанията), за да осигури координация и съгласуваност във възможно най-голяма степен.

Освен това е неизбежен парадоксът, че самостоятелността на НПО, работещи в областта на правата на човека, по дефиниция не може да бъде гарантирана чрез запазването или увеличаването на финансирането от Комисията. Този сложен проблем не може да бъде решен чрез увеличаване на финансирането от ЕС.

52

Вж. отговора на точка 51.

53 а)

Вж. отговора на точка 51.

Заклучения и препоръки

54

Дейностите в областта на правата на човека са поначало трудни за оценяване и са особено чувствителни към политическите събития в целевите държави. Дейностите, свързани с борбата срещу изтезанията и смъртното наказание, поради естеството си са дори по-чувствителни от други проекти в областта на правата на човека. В този контекст средствата по ЕИДПЧ са използвани добре, с голямо старание да се постигне деликатен баланс между широкия обхват — глобалните покани по ЕИДПЧ бележат огромен успех по отношение на привличането на голям брой заявители от целия свят — и стриктното управление на средствата. Комисията възнамерява да продължи да полага усилия за засилване на ролята на ЕИДПЧ като важен инструмент в политиката на ЕС за правата на човека в чужбина.

Препоръка 1 — По-добро насочване на ограничените ресурси

Комисията приема отчасти тази препоръка. Съгласни сме с необходимостта от съсредоточаване на финансирането по ЕИДПЧ върху най-важните въпроси, тъй като финансирането вече стеснява фокуса на глобалните покани за представяне на предложения, например глобалната покана за представяне на предложения по ЕИДПЧ за 2015 г.

В съответствие с подхода „отдолу-нагоре“ Комисията ще продължи да осигурява крехкото равновесие между приоритетите на ЕС в областта на правата на човека, целесъобразността на проектите, капацитета и ангажираността на партньорските организации на гражданското общество.

Като се има предвид естеството на дейностите по ЕИДПЧ, които често се осъществяват в много труден контекст, Комисията следва да отхвърли препоръката за по-тесен географски обхват и ще поддържа подход, който не е нормативен и не е съсредоточен върху въздействието и конкретен списък от държави.

55

От съществено значение е проектите в областта на правата на човека, и по-специално в областта на изтезанията и смъртното наказание, да отразяват адекватно приоритетите и условията, определени от тези, които са по-близо до действителността на място. Финансирането на проектите и техните цели често биват обсъждани по време на диалозите. И все пак дневният ред всеки път трябва да се съсредоточи само върху няколко приоритета. Тези приоритети се определят по време на консултации между ЕСВД и службите на Комисията, делегацията, както и държавата партньор. Освен това много от финансираните дейности или са в противоречие с твърдо установените държавни практики и поради това държавите партньори гледат на тях критично, или са от глобално, транснационално естество, при което традиционната помощ за развитие и диалогът с държавите партньори не са възможни.

На последно място, с оглед на големия брой заявители по линия на глобалните покани в рамките на ЕИДПЧ, като се има предвид, че настоящата правна рамка относно безвъзмездните средства не предвижда такава възможност, и като се вземат под внимание общите принципи на справедливо и равно третиране и на прозрачност, Комисията не възнамерява да договаря съдържанието на заявленията за безвъзмездни средства със заявителите преди подписването на договор.

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка.

Основните приоритети на местните стратегии за правата на човека по държави могат да бъдат оповестени публично в зависимост от местните обстоятелства (цялостната политическа обстановка, възможностите за дискурс за застъпничество за правата на човека) и със съгласието на ръководителите на мисии на ЕС. При все това публичното съобщаване следва да се избягва, ако се прецени, че това ще навреди на изпълнението на стратегията. Това не пречи на съгласуваността между приоритетите и помощта за развитие.

Комисията започна да прилага подхода, основан на правата на човека, и ще продължи да го прилага. За повече подробности относно прилагането на подхода, основан на правата на човека, вж. отговора на точка 20.

Препоръка 3

Комисията приема отчасти тази препоръка. Що се отнася до стандартизираните матрици и насоките за оценителите, те бяха променени през 2013 г. и Комисията не предвижда никакви незабавни промени в тях. Въпреки това Комисията постоянно оценява своите процедури с оглед на подобрения, особено по отношение на поканите за представяне на предложения.

Комисията прилага строги стандарти по отношение на поканите за представяне на предложения по ЕИДПЧ; въпреки голямото предизвикателство, свързано с броя на получените заявления (общо 1193 заявления в рамките на поканите за представяне на предложения по ЕИДПЧ, обхванати от настоящия одит). Съгласуваността и последователността на процеса на оценка вече са защитени чрез публични подробни задания и насоки за оценителите на заявленията за безвъзмездни средства. Критериите за отпускане на средства са ясни и се оценяват системно от външни експерти, а освен това съществуват ясни насоки относно това кога да се направи повторна оценка на заявленията. Вж. също така отговора по точка 23.

Препоръка 4

Комисията не приема тази препоръка.

Действащите правила позволяват само несъществени изменения в заявленията за безвъзмездни средства, които да бъдат направени преди подписването на договора. В някои случаи това доведе до заличаването на недопустими или прекомерни разходи от първоначалния бюджет.

Комисията обаче не може да започне преговаряне със заявителите относно концептуалния модел на проектите преди подписването на договорите поради големия брой заявители по линия на глобалните покани на ЕИДПЧ, като се има предвид, че настоящата законодателна рамка относно безвъзмездните средства не предвижда такава възможност, и като се вземат под внимание общите принципи на справедливо и равно третиране и на прозрачност.

В съответствие с член 204, параграф 5 от Правилата за прилагане Комисията за оценка може да формулира някои препоръки, които след това ще бъдат взети под внимание на етапа на възлагане от страна на разпоредителя с бюджетни кредити.

56

Както е посочено изчерпателно в отговорите на точки 29 и 45, измерването на въздействието в областта на правата на човека е особено трудно за постигане за разлика от някои други области на помощта за развитие. Напредъкът в областта на правата на човека е динамичен процес, в който дори проект с привидно ограничен характер може да наклони везните към премахване на смъртното наказание в Пенсилвания, както се посочва в отговора по каре 6 от настоящия доклад. Тази трудност да се измери напълно въздействието на единичен проект, свързан с правата на човека, вероятно няма да се промени съществено, дори ако бъдат въведени нови системи за измерване на въздействието.

Въпросът за самостоятелността, изключително важен за организациите, работещи в областта на правата на човека, не може да бъде разрешен чрез по-голяма зависимост от дългосрочното финансиране от Комисията — особено за организациите извън ЕС. За тази цел в някои случаи Комисията прие усилията за набиране на средства да бъдат включени в бюджетите по проектите.

Препоръка 5

Комисията приема отчасти тази препоръка.

В контекста на трудните политически условия, в които се изпълняват проектите по ЕИДПЧ, използването на опростена логическа рамка ще бъде от полза за организациите на гражданското общество.

Съгласно подхода „отдолу-нагоре“, приложим за ЕИДПЧ, целевите нива и базовите равнища трябва да бъдат определени от самите заявители. Различията в капацитета на организациите на гражданското общество също трябва да бъдат взети предвид. Въпреки това всяко измерване на въздействието на проекти в областта на правата на човека трябва задължително да вземе под внимание особено специфичните условия, при които се изпълняват проектите по ЕИДПЧ, без да се забравя и фактът, че държавите или регионите, които най-много се нуждаят от действия по отношение на изтезанията и смъртното наказание, са тези, в които не може да се очаква, че напредъкът по тези въпроси ще бъде недвусмислен. Трудностите при количественото определяне на въпросите, свързани с правата на човека, трябва също да бъдат взети под внимание. Следователно ние не считаме, че конкретните целеви нива и базовите равнища могат да бъдат използвани като инструменти в този специфичен контекст.

Също така Комисията вече работи за подобряване на оценката на въздействието на проектите в областта на правата на човека.

Препоръка 6

Комисията не приема тази препоръка.

Самостоятелността на организациите на гражданското общество, работещи в областта на правата на човека, има важно значение за Комисията, която поради това е приела в обосновани случаи да финансира персонала на НПО, който се занимава с набиране на средства. Самостоятелността е гарантирана също чрез изискването за съфинансиране — поставянето на по-големи изисквания в това отношение обаче може да застраши много дейности поради липсата на алтернативни източници на финансиране. Самостоятелността предполага също така, че бенефициентите на безвъзмездни средства не следва да разчитат на Комисията като единствен вариант за финансиране или на възлагането на договори за безвъзмездна помощ на постоянна основа, независимо от това колко добри са техните проекти. Това важи с още по-голяма сила, тъй като силно конкурентната процедура за покани за представяне на предложения се прилага по правило за безвъзмездните средства. Бенефициентите, които се справят добре при изпълнението на своите проекти, обикновено също се представят добре по време на процедурата за предоставяне на безвъзмездни средства.

Що се отнася до координацията на донорите, това наистина е от значение на етапа на планирането, но не и на етапа, обхващащ поканата за представяне на предложения, и ние не виждаме начин как на този етап настоящата правна рамка би могла да даде възможност за намеса на трети страни.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

ЕС е твърдо ангажиран с предотвратяването и премахването на всички форми на изтезания и други случаи на малтретиране, както и с премахването на смъртното наказание навсякъде по света. Сметната палата извърши оценка на ефективността на Европейския инструмент за демокрация и права на човека, чрез който се предоставя безвъзмездна финансова помощ на организации на гражданското общество с цел изпълнение на проекти за постигането на тези цели.

Сметната палата достигна до заключението, че предоставената подкрепа е била само частично ефективна. Въпреки че Комисията е направила подходящи оценки на нуждите, тя не е насочила финансовите средства по оптимален начин. Поради този факт, както и заради неблагоприятен политически контекст, общото въздействие от проектите не е било оптимално. Сметната палата отправя редица препоръки към Комисията, които се отнасят до подбора на проектните предложения, координирането с другите действия на ЕС, рамката за измерване на резултатите от изпълнението и устойчивостта на организациите бенефициенти.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации