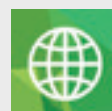


Speciaal verslag

EU-steun voor de strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2648-8	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/72400	QJ-AB-15-009-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2664-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/78929	QJ-AB-15-009-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2641-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/8909	QJ-AB-15-009-NL-E

© Europese Unie, 2015
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**EU-steun voor de strijd
tegen foltering en voor
de afschaffing van de
doodstraf**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze taken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III — onder leiding van ERK-lid Karel Pinxten — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen op het gebied van externe maatregelen. Deze controle werd geleid door ERK-lid Klaus-Heiner Lehne, ondersteund door Thomas Arntz, attaché in het kabinet van de heer Lehne, Sabine Hiernaux-Fritsch, eenheidshoofd, Werner Vlasselaer, teamleider, Kim Hublé, controleur en Athanasios Tsamis, controleur.



Van links naar rechts: S. Hiernaux-Fritsch, T. Arntz, K.-H. Lehne, A. Tsamis, K. Hublé, W. Vlasselaer.

Paragraaf

Afkortingen

I–VII Samenvatting

1–10 Inleiding

1–4 De verbreidheid van foltering en de doodstraf

5–10 De EU-inzet in de strijd tegen foltering en de doodstraf

11–12 Reikwijdte en aanpak van de controle

13–53 Opmerkingen

13–30 Ondanks passende behoeftenanalyses heeft de Commissie de steun niet optimaal gericht

14–20 Bij de toewijzing van financiering werd onvoldoende rekening gehouden met de landenstrategieën inzake mensenrechten en de coördinatie met andere EU-acties was beperkt

21–27 Het selectieproces voor projecten was goed gedocumenteerd maar onvoldoende zorgvuldig

28–30 De vraaggestuurde aanpak heeft bij organisaties van begunstigden gezorgd voor voldoende deskundigheid en betrokkenheid bij de acties, maar had ook nadelen

31–53 De projecten werden uitgevoerd in overeenstemming met de planning, maar de totale impact van de EIDHR-financiering was beperkt

32–39 De projectactiviteiten werden over het algemeen uitgevoerd in overeenstemming met de planning

40–48 De impact van de EIDHR-financiering werd beperkt door de grote spreiding van de bescheiden financiële bijdrage van het EIDHR en in bepaalde situaties door de ongunstige politieke context

49–53 De projectresultaten zijn duurzaam maar de subsidies hebben de maatschappelijke organisaties niet zelfvoorzienender gemaakt

54–56

Conclusies en aanbevelingen

Bijlage I — De doodstraf in Afrika

Bijlage II — De doodstraf in Azië

Bijlage III — De doodstraf in Latijns-Amerika

Bijlage IV — De doodstraf in de Verenigde Staten

Bijlage V — Wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen 2007-2013

Bijlage VI — Projecten waarvoor de beoordeling door de Commissie van conceptnota's en volledige voorstellen door de controleurs van de Rekenkamer is geëvalueerd

Bijlage VII — Onderzochte subsidies

Antwoorden van de Commissie en van de EDEO

Cohom: De Groep rechten van de mens van de Raad

DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling: Directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

EIDHR: Europees Instrument voor democratie en mensenrechten

Opcat: Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing

VN: Verenigde Naties

I

De internationale gemeenschap heeft zich veelvuldig ingezet om foltering en andere vormen van mishandeling uit te bannen. Desondanks is er nog steeds sprake van foltering en andere vormen van mishandeling en blijft de realiteit van straffeloosheid voor de daders in vele landen wereldwijd bestaan. In 58 landen wereldwijd is de doodstraf nog steeds niet afgeschaft. Ieder jaar worden er meer dan 5 000 executies voltrokken.

II

De EU is vastbesloten om alle vormen van foltering en mishandeling te voorkomen en uit te bannen, alsmede om de wereldwijde afschaffing van de doodstraf te bewerkstelligen. Bij het nastreven van deze doelstellingen ontplooit de EU een reeks aan diplomatieke initiatieven, waaronder bilaterale overeenkomsten, politieke dialoog en deelname aan multilaterale fora. Voorts verbindt de EU aan haar ontwikkelingssamenwerking de essentiële voorwaarde van vooruitgang op het gebied van mensenrechten en financiert zij projecten die op dergelijke kwesties zijn gericht. Het belangrijkste middel dat zij inzet is het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), dat subsidies voor de uitvoering van projecten verstrekt aan maatschappelijke organisaties. In de periode 2007-2013 heeft de Commissie 183 EIDHR-subsidies toegekend aan projecten met betrekking tot de strijd tegen foltering en de doodstraf, ter waarde van in totaal 100,9 miljoen euro.

III

De Rekenkamer beoordeelde de doeltreffendheid van het EIDHR bij de bevordering van het voorkomen van foltering, de rehabilitatie van slachtoffers van foltering en de afschaffing van de doodstraf. De Rekenkamer heeft zich daarbij gericht op de wijze waarop de financiering werd toegewezen en of er duurzame resultaten zijn behaald. De controlewerkzaamheden bestonden uit een analytisch onderzoek, interviews met werknemers van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en organisaties van begunstigden, alsmede een gedetailleerd onderzoek van een steekproef van 31 projecten. Hiervoor zijn missies uitgevoerd naar Londen, de Democratische Republiek Congo, Georgië en Zuid-Afrika en een administratieve controle van projecten met betrekking tot China en de Verenigde Staten.

IV

De Rekenkamer concludeert dat de EIDHR-steun voor de strijd tegen foltering, de rehabilitatie van slachtoffers van foltering en de afschaffing van de doodstraf slechts ten dele doeltreffend was.

V

De Commissie heeft op gepaste wijze voor elk partnerland prioriteiten op mensenrechtengebied opgesteld. Hoewel de financiering over het geheel genomen goed was toegewezen, houdt de Commissie onvoldoende rekening met deze prioriteiten. Bovendien worden de gefinancierde projecten vaak niet goed afgestemd op andere EU-acties, zoals traditionele ontwikkelingssteun en dialoog met het partnerland. De bij de financiering van projecten gehanteerde vraaggestuurde aanpak heeft ervoor gezorgd dat projecten over het algemeen werden uitgevoerd door gemotiveerde maatschappelijke organisaties die over goede deskundigheid beschikken. De selectie van projecten was goed gedocumenteerd, maar het ontbrak hierbij aan nauwkeurigheid. Als er bovendien tekortkomingen werden vastgesteld in de geselecteerde projecten, werden de projectontwerpen niet dienovereenkomstig aangepast.

VI

De projectactiviteiten zijn uitgevoerd volgens plan en over het algemeen kosteneffectief. De door de subsidies behaalde resultaten zijn duurzaam. De systemen voor het meten van impact schieten echter behoorlijk tekort, zij bevatten onduidelijke logische kaders voor projecten, geen duidelijk omschreven benchmarks en streefcijfers en een onsamenhangende benadering van project-evaluaties. In het geval van projecten die rechtstreekse steun boden aan slachtoffers is de impact tastbaar, zij het voor relatief kleine doelgroepen. De impact van andere projecten, waarbij gewoonlijk de hervorming van wetgeving of beleid wordt nagestreefd, is beperkt vanwege het feit dat vooruitgang ook afhankelijk is van vele andere factoren en een niet altijd gunstige politieke context. Voor de behaalde resultaten zijn de vooruitzichten zeer goed dat deze duurzaam zullen zijn. De ondersteunde maatschappelijke organisaties blijven evenwel sterk afhankelijk van financiële steun.

VII

De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen aan de Commissie ter verbetering van de steun voor de strijd tegen foltering en de doodstraf. De aanbevelingen hebben betrekking op de wijze waarop de financiële middelen worden gericht, de coördinatie met andere EU-inspanningen, de selectie en verbetering van projectvoorstellen, het kader voor prestatiemeting en de duurzaamheid van organisaties van begunstigden.

De verbreidheid van foltering en de doodstraf

01

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens¹ bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen, noch aan een wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing². Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere vormen van wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing³, dat in 1984 werd ondertekend, definieert de term foltering (zie **tekstvak 1**) en legt regels vast voor staten om de doeltreffendheid van de strijd tegen foltering te vergroten. Aan het einde van 2014 hadden 156 staten het verdrag ondertekend en geratificeerd en hadden 10 staten het verdrag ondertekend maar nog niet geratificeerd.

02

Het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing⁴ (Opcat) is erop gericht een systeem op te zetten waarin onafhankelijke internationale en nationale organen op regelmatige basis detentiecentra bezoeken ter voorkoming van foltering. Aan het einde van 2014 hadden 76 staten Opcat ondertekend en geratificeerd en hadden 19 staten Opcat ondertekend maar nog niet geratificeerd. De verhoging van het ratificatieniveau van Opcat vormt nog steeds een aanzienlijke uitdaging.

03

Ondanks de inspanningen van de internationale gemeenschap is er nog steeds sprake van foltering en blijft de realiteit van straffeloosheid voor de daders in vele landen wereldwijd bestaan. Volgens recente verslagen van internationale maatschappelijke organisaties⁵ over de verbreidheid van foltering en mishandeling vinden dergelijke praktijken plaats in 131 landen wereldwijd. Ten gevolge daarvan blijven belangrijke uitdagingen bestaan met betrekking tot het voorkomen van foltering en de rehabilitatie van slachtoffers.

- 1 Aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) op 10 december 1948.
- 2 Artikel 5.
- 3 Aangenomen en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding bij Resolutie nr. 39/46 van de Algemene Vergadering van 10 december 1984 die in werking is getreden op 26 juni 1987.
- 4 Aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 18 december 2002 en in werking getreden op 22 juni 2006.
- 5 Amnesty International, Verslag 2014/2015 „The State of the World’s Human Rights” (De stand van zaken van de mensenrechten in de wereld) en Human Rights Watch, World Report 2015 (Wereldverslag 2015) (Gebeurtenissen in 2014).

Definitie van foltering

Met foltering wordt iedere handeling aangeduid waardoor opzettelijk hevige pijn of hevig leed, lichamelijk dan wel geestelijk, wordt toegebracht aan een persoon met zulke oogmerken als om van hem of van een derde inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, hem te bestraffen voor een handeling die hij of een derde heeft begaan of waarvan hij of een derde wordt verdacht deze te hebben begaan, of hem of een derde te intimideren of ergens toe te dwingen dan wel om enigerlei reden gebaseerd op discriminatie van welke aard dan ook, wanneer zulke pijn of zulk leed wordt toegebracht door of op instigatie van dan wel met de instemming of het gedogen van een overheidsfunctionaris of andere persoon die in een officiële hoedanigheid handelt⁶.

6 De woordkeus met betrekking tot de instemming of het gedogen van een overheidsfunctionaris breidt de verplichting van een staat uit tot in de privésfeer en moet zo worden geïnterpreteerd dat hieronder ook het falen van een staat valt om personen die zich binnen zijn rechtsmacht bevinden te beschermen tegen foltering en mishandeling die door privépersonen worden toegebracht.

04

Hoewel de doodstraf in 140 landen wereldwijd⁷ is afgeschaft, is dit in 58 landen nog niet gebeurd (zie de **bijlagen I tot en met IV**). Gedurende de periode 2007-2014 werden er in 37 landen gemiddeld 5 000 personen per jaar geëxecuteerd⁸. Meer dan 83 % van de executies vond plaats in China, meer dan 13 % in Iran, Irak, Noord-Korea en Saudi-Arabië en ongeveer 3 % in andere landen. Aan het einde van 2014 waren er wereldwijd tegen meer dan 19 000 personen doodvonnissen uitgesproken.

De EU-inzet in de strijd tegen foltering en de doodstraf

05

De uitbanning van alle vormen van foltering en mishandeling⁹ en de afschaffing van de doodstraf zijn prioriteiten van het EU-mensenrechtenbeleid. Het sterke engagement van de EU op dit terrein berust op de Europese verdragen¹⁰ en wordt weerspiegeld in het strategisch kader en het actieplan voor mensenrechten en democratie¹¹ en de EU-richtsnoeren (zie **tekstvak 2**).

06

Bij het nastreven van deze doelstellingen ontplooit de EU een reeks aan diplomatieke initiatieven. De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met niet-EU-landen bevatten een mensenrechtenclausule die is bedoeld om landen ertoe aan te moedigen om normen op het gebied van mensenrechten na te leven. In het geval van niet-naleving is voorzien in verschillende maatregelen, zoals de beperking of opschorting van de samenwerking¹². De EU betreft mensenrechtenkwesties ook in de politieke dialogen die zij met partnerlanden of regionale organisaties voert. Bovendien is de EU momenteel actief met specifieke dialogen en raadgevingen op het gebied van mensenrechten met op dit moment 41 niet-EU-landen en bevordert zij mensenrechten door middel van haar deelname aan multilaterale fora¹³. Diplomatieke stappen (vertrouwelijk) en verklaringen (openbaar) met betrekking tot niet-EU-landen zijn eveneens een belangrijk middel om diplomatieke druk uit te oefenen.

- 7 In de wet of in de praktijk. In zeven van deze landen geldt deze afschaffing van de doodstraf slechts voor „gewone” misdrijven, in tegenstelling tot „uitzonderlijke” misdrijven, zoals misdrijven die onder het kriegsrecht vallen of die zijn gepleegd onder uitzonderlijke omstandigheden.
- 8 Bron: Amnesty International. Deze cijfers zijn schattingen, omdat verschillende landen geen officiële cijfers uitbrengen.
- 9 Ten behoeve van het leesgemak worden de begrippen foltering en mishandeling hierna aangeduid met de term foltering.
- 10 Artikelen 2, 3, 6 en 21 van het EU-Verdrag en artikel 205 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 11 Aangenomen door de Raad op 25 juni 2012.
- 12 In het geval van landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan bepaalt de Overeenkomst van Cotonou wederzijdse verplichtingen, waaronder de eerbiediging van mensenrechten, waarop toezicht wordt gehouden door middel van een doorlopende dialoog en evaluatie. De wederzijdse verplichtingen zijn onderworpen aan de clausule over de beslechting van geschillen in artikel 96, op basis waarvan raadgevingen kunnen worden gehouden met en passende maatregelen, waaronder opschorting van de overeenkomst, kunnen worden genomen tegen het land in kwestie.
- 13 Zoals de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN, de VN-raad voor de mensenrechten, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Raad van Europa.

EU-richtsnoeren

De EU-richtsnoeren inzake mensenrechten bieden voor zowel de EU-instellingen als haar lidstaten praktische instructies voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid inzake mensenrechten. Er zijn in totaal elf EU-richtsnoeren die een grote verscheidenheid aan kwesties bestrijken. Zij zijn opgesteld door de Groep rechten van de mens van de Raad (Cohom), goedgekeurd door het Comité van permanente vertegenwoordigers en vastgesteld door de Raad. De EU-richtsnoeren zijn juridisch niet bindend, maar vormen een krachtig politiek signaal van de EU-prioriteiten inzake de mensenrechten.

07

Naar aanleiding van het strategisch kader en het actieplan voor mensenrechten en democratie van de EU, benoemde de Raad op 25 juli 2012 een speciale vertegenwoordiger van de EU die verantwoordelijk is voor de samenhang, doeltreffendheid en zichtbaarheid van het EU-mensenrechtenbeleid. Voorts moet hij intern bijdragen tot de tenuitvoerlegging van het strategisch kader en het actieplan voor mensenrechten, alsmede van andere instrumenten zoals de EU-richtsnoeren inzake de mensenrechten. De speciale vertegenwoordiger bevordert ook de dialoog over mensenrechten met regeringen van niet-EU-landen, internationale en regionale en maatschappelijke organisaties.

08

Naast deze activiteiten beoogt de EU de mensenrechten te bevorderen door aan haar ontwikkelingssamenwerking de essentiële voorwaarde te verbinden van vooruitgang op het gebied van mensenrechten. In 2012 besloot de Raad een op mensenrechten gebaseerde aanpak van ontwikkelingssamenwerking te ontwikkelen, om ervoor te zorgen dat de EU zich harder inspant om partnerlanden te helpen bij het nakomen van hun internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechten¹⁴. Hij zal dit doen door de mensenrechtenbeginselen te integreren in alle activiteiten op het gebied van operationele ontwikkeling.

09

Bovendien financiert de EU projecten die volledig zijn gericht op de bevordering van mensenrechten. Het belangrijkste instrument voor de bevordering van het voorkomen van foltering, de rehabilitatie van slachtoffers van foltering en de afschaffing van de doodstraf is het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), dat een aanvulling vormt op de geografische instrumenten. Het werd in 2006 opgestart ter ondersteuning van de bevordering van mensenrechten en democratie in niet-EU-landen¹⁵.

10

Aan het EIDHR is een totale begroting van 1,1 miljard euro toegekend waarmee alle EU-doelstellingen op het gebied van de mensenrechten voor de periode 2007-2013 werden afgedekt. Het grootste deel van de EIDHR-financiering wordt verdeeld in de vorm van aan maatschappelijke organisaties toegekende subsidies voor de uitvoering van projecten. In principe gaat het bij deze subsidies om cofinanciering, aangezien zij slechts maximaal 80 % van de projectkosten financieren¹⁶. Het EIDHR kan wereldwijd worden ingezet, onder meer in vele geïndustrialiseerde landen, en maakt financiering zonder bilaterale instemming mogelijk, aangezien er geen goedkeuring nodig is van de regering van het land waar de projecten worden uitgevoerd. In de periode 2007-2013 beliepen de EIDHR-uitgaven voor de strijd tegen foltering¹⁷ en de doodstraf 100 miljoen euro (zie **tabel 1**). Het aantal gedurende die periode gesloten contracten is weergegeven in **tabel 2**. Bij de meeste projecten gaat het om bewustmakingscampagnes, promotieactiviteiten, toezichtpraktijken, preventieve maatregelen, juridische ondersteuning van slachtoffers van foltering en diegenen die zijn veroordeeld tot de doodstraf of de behandeling en rehabilitatie van slachtoffers.

- 14 Het besluit om een op mensenrechten gebaseerde aanpak te ontwikkelen werd genomen met de vaststelling van het strategisch kader en het actieplan voor mensenrechten en democratie van de EU (zie paragraaf 5).
- 15 Verordening (EG) nr. 1889/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld (PB L 386 van 29.12.2006, blz. 1), vervangen door Verordening (EU) nr. 235/2014 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 85). Het EIDHR bouwt voort op en vervangt het Europees Initiatief voor de democratie en de mensenrechten, dat werd opgezet in 1994.
- 16 Het is mogelijk om projecten tot 100 % te financieren, doch alleen in naar behoren gemotiveerde gevallen.
- 17 Met de „strijd tegen foltering” wordt hier zowel naar het voorkomen van foltering verwezen als naar de rehabilitatie van slachtoffers van foltering.

Tabel 1

EIDHR-uitgaven in verband met foltering en doodstraf per continent, 2007-2013

(euro)

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

Bron: Europese Commissie.

Tabel 2

Aantal EIDHR-contracten in verband met foltering en doodstraf per continent, 2007-2013

(euro)

Foltering	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAAL
Afrika	0	7	4	5	4	3	6	29
Amerika	0	7	3	3	6	0	4	23
Azië	1	19	5	5	4	0	18	52
Europa	0	7	2	4	6	1	3	23
Multicontinentaal	0	6	0	10	1	0	6	23
TOTAAL	1	46	14	27	21	4	37	150
Doodstraf	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAAL
Afrika	0	0	1	1	1	0	0	3
Amerika	0	0	4	2	0	2	0	8
Azië	0	0	2	2	2	3	0	9
Europa	0	0	0	0	0	1	0	1
Multicontinentaal	0	0	7	1	0	4	0	12
TOTAAL	0	0	14	6	3	10	0	33

Bron: Europese Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

12

11

De Rekenkamer beoordeelde de doeltreffendheid van het EIDHR bij de bevordering van het voorkomen van foltering, de rehabilitatie van slachtoffers van foltering en de afschaffing van de doodstraf. Bij de controle stonden de volgende twee vragen centraal:

- a) Was de financiering goed gericht?
- b) Hebben de subsidies duurzame resultaten opgeleverd?

12

De controle was toegespitst op de periode 2007-2013 en werd uitgevoerd tussen juli 2014 en januari 2015. Zij bestond uit verschillende onderdelen. Ten eerste onderzocht de Rekenkamer de toewijzing van financiering door middel van vijf wereldwijde oproepen voor de gecontroleerde periode (zie **bijlage V**). Voor het onderzoek zijn interviews afgenomen met het personeel bij de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en het directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling); daarnaast was er een evaluatie van de beoordeling door de Commissie van conceptnota's en volledige voorstellen van 45 projecten (zie **bijlage VI**). Ten tweede heeft de Rekenkamer zeven EIDHR-subsidies onderzocht die waren toegekend aan drie maatschappelijke organisaties in Londen, welke gedurende de controle werden bezocht. Ten derde

heeft de Rekenkamer dertien EIDHR-projecten onderzocht met betrekking tot de Democratische Republiek Congo, Georgië en Zuid-Afrika. De Rekenkamer heeft daarvoor in deze drie landen controlebezoeken afgelegd om interviews af te nemen met personeelsleden van de betrokken EU-delegaties en met vertegenwoordigers van de organisaties die EIDHR-subsidies hadden ontvangen. Ten slotte heeft de Rekenkamer een administratieve controle uitgevoerd van elf EIDHR-projecten met betrekking tot China en de Verenigde Staten (zie **bijlage VII**). De gecontroleerde steekproef vertegenwoordigt 24 % van de betrokken uitgaven.

Ondanks passende behoeftenanalyses heeft de Commissie de steun niet optimaal gericht

13

De Rekenkamer onderzocht of de oproepen tot het indienen van voorstellen waren gebaseerd op een passende behoeftenanalyse en of deze goed waren gericht en afgestemd op andere EU-acties, zoals traditionele ontwikkelingssteun en dialoogvoering. Bij de controle werd ook de projectselectie beoordeeld door te onderzoeken of de selectieprocedure transparant, goed gedocumenteerd en zorgvuldig was en of de vraaggestuurde aanpak passend was.

Bij de toewijzing van financiering werd onvoldoende rekening gehouden met de landenstrategieën inzake mensenrechten en de coördinatie met andere EU-acties was beperkt

14

Aangezien de aan de strijd tegen foltering en de doodstraf toegewezen financiële middelen in verhouding tot de uitdagingen bescheiden zijn (zie paragraaf 10), moeten deze op landen en kwesties gericht worden waarvoor de behoeften groot zijn en waar er

aanzienlijke mogelijkheden tot verbetering bestaan. De Commissie verkrijgt toereikende informatie over de mensenrechtensituatie in partnerlanden door openbaar beschikbare informatie te analyseren, via haar contacten met maatschappelijke organisaties en door de situatie ter plaatse actief te onderzoeken. De EU-delegaties bereiden periodiek nota's over mensenrechtenkwesties voor en nemen relevante opmerkingen en analyses op in hun beheersverslagen¹⁸.

15

De Commissie gebruikt de beschikbare informatie om op passende wijze de behoeften te analyseren en om prioriteiten vast te stellen, wat tot uitdrukking komt in verschillende documenten. De meerjarige strategiedocumenten¹⁹ van het EIDHR bevatten een beschrijving van de verwachte resultaten van het EIDHR, alsmede de desbetreffende financiële toewijzingen. Daarnaast worden er jaarlijkse actieprogramma's opgesteld met individuele beschrijvingen van de belangrijke elementen²⁰ van de te financieren acties. Op landenniveau worden de prioriteiten gedefinieerd in landenstrategieën inzake mensenrechten (zie **tekstvak 3**). Deze zijn vertrouwelijk, met inbegrip van het deel van het document waarin de prioriteiten worden vastgesteld, waardoor de toegevoegde waarde daarvan wordt beperkt.

- 18 Beheersverslagen extern optreden.
- 19 In de gecontroleerde periode bestonden dergelijke strategiedocumenten voor de perioden 2007-2010 en 2011-2013.
- 20 Toegewezen bedrag, prioriteiten en de bij de toewijzing van de middelen gehanteerde benadering.

Landenstrategieën inzake mensenrechten

De EU en haar lidstaten hebben sinds de tweede helft van 2011 meer dan 150 landenstrategieën inzake mensenrechten opgesteld. Elke strategie bevat een grondige analyse van de situatie in het betreffende land en stelt een aantal algemene prioriteiten vast voor de EU en de lidstaten. Het plan is dat deze strategieën iedere twee jaar, of in geval van belangrijke veranderingen worden bijgewerkt. Er zijn 57 strategieën waarin de strijd tegen foltering een van de prioriteiten is en 72 strategieën waarin de strijd tegen de doodstraf een prioriteit is.

16

Subsidies werden toegekend naar aanleiding van oproepen tot het indienen van voorstellen (de vraaggestuurde aanpak). In de periode 2007-2013 waren er drie wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen die betrekking hadden op de strijd tegen foltering en twee wereldwijde die betrekking hadden op de strijd tegen de doodstraf. Deze wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen werden beheerd door het hoofdkantoor van DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling en leidden tot de toekenning van respectievelijk 80 en 24 subsidies. De projecten werden geselecteerd uit in totaal 789 projectvoorstellen. Er werden ook subsidies toegekend via landenspecifieke steunregelingen. Dit zijn door de EU-delegaties beheerde oproepen tot het indienen van voorstellen die speciaal voor één land zijn bedoeld. Deze leidden tot de toekenning van 70 subsidies voor de strijd tegen foltering en 9 subsidies voor de strijd tegen de doodstraf. De doelstellingen voor de oproepen tot het indienen van voorstellen komen overeen met de doelen die worden genoemd in de strategiedocumenten van het EIDHR en de EU-richtsnoeren.

17

De wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen waren niet gericht op landen waarvoor de EU de strijd tegen foltering en de strijd tegen de doodstraf als onderdeel van de prioriteiten beschouwt (zie **tekstvak 3**). Terwijl de algemene doelstellingen van de onderzochte projecten met betrekking tot China en de Verenigde Staten door de EU-landenstrategie duidelijk als prioriteiten worden genoemd, hebben projecten in de Democratische Republiek Congo, Georgië en Zuid-Afrika betrekking op de strijd tegen foltering, ondanks het feit dat deze doelstelling in de betreffende landenstrategieën inzake mensenrechten niet duidelijk als prioriteit worden genoemd. Ten gevolge daarvan zijn EIDHR-middelen ingezet in landen waar de strijd tegen foltering of de doodstraf geen prioriteit was.

18

De doelstellingen van de meeste oproepen tot het indienen van voorstellen waren in algemene bewoordingen beschreven. Waar de oproep tot het indienen van voorstellen ter ondersteuning van acties op het gebied van foltering van 2007 een onderscheid maakte tussen voorkoming (groep 1) en rehabilitatie (groep 2), werd dit onderscheid in de in 2009 en 2012 gedane oproepen niet meer gemaakt. Daarin werd juist aangemoedigd tot het kiezen van een omvattende en holistische benadering die de drie prioriteiten voorkoming, verantwoording en rehabilitatie omvatte, welke worden beschouwd als nauw samenhangend en elkaar versterkend. De oproepen tot het indienen van voorstellen met betrekking tot de doodstraf bevorderden ook een geïntegreerde aanpak. Daarin werd geen specifieke nadruk gelegd en er werden geen streefcijfers in genoemd.

19

In Georgië worden EIDHR-projecten goed aangevuld door andere EU-acties, zoals traditionele ontwikkelingssteun, onderhandelingen voor de Associatieovereenkomst tussen de EU en Georgië en dialoogvoering. De mensenrechtendialoog met Georgië is van bijzonder belang, aangezien de EIDHR-projecten daarmee worden bestendigd doordat wordt ingegaan op de kwesties waarop deze zijn gericht. In de andere onderzochte landen maken de EIDHR-projecten echter geen onderdeel uit van een samenhangende, strategische en gecoördineerde benadering voor de aanpak van kwesties met betrekking tot foltering en de doodstraf. De projecten vullen elkaar niet goed aan en zijn niet gekoppeld aan de traditionele ontwikkelingssteun van de Commissie. Bovendien worden de EIDHR-projecten door de dialoog van de Commissie niet zo doeltreffend aangevuld als mogelijk is. Ondanks het feit dat EIDHR-projecten gericht zijn op het voorkomen van foltering en de rehabilitatie van slachtoffers van foltering, zijn kwesties met betrekking tot foltering niet betrokken

in de mensenrechtendialogen met de Democratische Republiek Congo en Zuid-Afrika. De doodstraf was onderwerp van gesprek in de mensenrechtendialoog met China en in de raadpleging over mensenrechten tussen de EU en de Verenigde Staten, maar de besproken kwesties weken af van de kwesties waarop de EIDHR-projecten zich richten.

20

De tenuitvoerlegging van de op mensenrechten gebaseerde benadering van ontwikkelingssamenwerking (zie paragraaf 8) ligt achter op schema. In mei 2014²¹ heeft de Commissie aan de Raad een instrumentarium gepresenteerd waarin uiteen wordt gezet hoe de Commissie op een op mensenrechten gebaseerde benadering van ontwikkelingssamenwerking zal omschakelen. Het omvat praktische checklists en kondigt de ontwikkeling van een steunpakket aan. De op mensenrechten gebaseerde benadering is nog niet uitgevoerd, hoewel een eerste evaluatie reeds gepland staat voor 2016.

Het selectieproces voor projecten was goed gedocumenteerd maar onvoldoende zorgvuldig

21

Het selectieproces voor projecten is transparant en goed gedocumenteerd. De projectbeoordelingen (zie **tekstvak 4**) worden door elke beoordelaar gemotiveerd met gedetailleerde scores en een mondelinge beoordeling. Verder zijn de algemene conclusies van de evaluatieraden voldoende gedetailleerd weergegeven, met inbegrip van de definitieve rangorde van de projecten, de vaststelling van een drempelwaarde voor de selectie, een verklaring met betrekking tot de vraag waarom projecten niet-subsidiabel worden geacht en de verantwoording voor de herbeoordelingen.

21 Dit ondanks het feit dat het actieplan van het strategisch kader en het actieplan voor mensenrechten en democratie (zie paragraaf 5) bepaalt dat dit in 2013 had moeten zijn afgerond.

De beoordeling van projectvoorstellen

Overeenkomstig de Praktische gids over de contractprocedures voor de externe maatregelen van de Europese Unie moeten maatschappelijke organisaties die een subsidie wensen te krijgen eerst een conceptnota indienen waarin de belangrijkste onderdelen van het voorgestelde project worden beschreven. Als de conceptnota door de evaluatieraad wordt geaccepteerd, wordt de organisatie gevraagd een volledig projectvoorstel in te dienen. De conceptnota en het volledige voorstel worden beide door twee personen beoordeeld, in de meeste gevallen door een onafhankelijke externe beoordelaar en een vertegenwoordiger van de EU-delegatie in het land waar de actie is gepland²². De beoordelingen worden uitgevoerd aan de hand van een puntensysteem en gestandaardiseerde evaluatierasters met criteria die aspecten met betrekking tot ontwerp, relevantie, capaciteit, haalbaarheid, doeltreffendheid, duurzaamheid en kosteneffectiviteit afdekken. Subsidies worden toegekend aan de projecten met de hoogste scores.

22 Indien een project acties in meer dan één land omvat, wordt het project door een vertegenwoordiger van het regionale directoraat van DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling beoordeeld.

Opmerkingen

22

De door de Commissie gebruikte gestandaardiseerde evaluatierasters (zie **tekstvak 4**) kennen een aantal tekortkomingen die een belemmering vormen voor kwalitatieve en objectieve beoordelingen:

- a) er zijn slechts weinig richtsnoeren voor de toekenning van punten op basis van criteria, en in veel criteria zijn woorden gekozen zoals „volgende”, „passend”, „bevredigend” en „strategisch gekozen”, zonder dat daarbij wordt uitgelegd wat er precies wordt bedoeld;
- b) sinds 2011 wordt de relevantie van een project alleen beoordeeld op basis van de conceptnota en niet op basis van het volledige voorstel;
- c) verschillende criteria worden samen-gevoegd in één score. Het is niet duidelijk hoe de punten worden toegekend wanneer de beoordeling van de afzonderlijke criteria verschilt;
- d) minimumeisen voor de belangrijke aspecten ontbreken waar men deze zou kunnen verwachten, bijvoorbeeld voor de haalbaarheid of impact van een project.

23

De Commissie brengt voor elke oproep tot het indienen van voorstellen richtsnoeren voor beoordelaars uit. Deze zijn bedoeld om aan de beoordelaars uit te leggen hoe zij bij hun beoordeling te werk dienen te gaan om ervoor te zorgen dat alle beoordelingen op samenhangende en consistente wijze worden uitgevoerd. In de richtsnoeren voor de beoordelaars worden de tekortkomingen van de gestandaardiseerde evaluatierasters (zie paragraaf 22) echter onvoldoende beperkt en wordt niet voldoende duidelijk gemaakt hoe de specifieke vereisten van de oproepen tot het indienen van voorstellen moeten worden beoordeeld. Met betrekking tot foltering wordt er in de oproepen

bijvoorbeeld aangegeven dat de voorkeur wordt gegeven aan een omvattende en holistische benadering, alsmede aan acties waarin het verband tussen economische, sociale en culturele rechten en de uitbanning van foltering wordt verkend. In het geval van de doodstraf moeten projecten acties omvatten die een geïntegreerde aanpak van de strijd tegen de doodstraf inhouden. Deze criteria worden echter niet uitdrukkelijk beoordeeld of in punten uitgedrukt.

24

De door de Rekenkamer onderzochte beoordelingen (zie paragraaf 12) werden niet altijd uitgevoerd met de nodige zorgvuldigheid:

- a) voor 25 van de 45 onderzochte projectbeoordelingen is er in ten minste één mondelinge beoordeling geen analyse per criterium gemaakt, hoewel dit wel een vereiste is. Deze beoordelingen zijn daarom minder onderbouwd;
- b) in 4 van de 45 onderzochte projectbeoordelingen is er geen duidelijke verklaring gegeven voor het feit dat er voor bepaalde criteria lage scores zijn toegekend;
- c) voor 11 van de 45 onderzochte projectbeoordelingen hebben de controleurs van de Rekenkamer tegenstrijdigheden geconstateerd tussen de toegekende scores en de mondelinge beoordelingen. In de meeste gevallen werd er hierbij ondanks negatieve mondelinge beoordelingen hoog gescoord op criteria.

25

Beoordelaars geven veelvuldig verschillende adviezen uit voor hetzelfde project. Voor de 45 onderzochte projecten was er bij 20 % van alle criteria²³ een aanzienlijk verschil tussen de scores van de twee beoordelaars. Het evaluatiecomité heeft de mogelijkheid de door de beoordelaars toegekende scores niet te aanvaarden en een herevaluatie van alle criteria uit te voeren. De aanpak van de herevaluaties was echter niet consistent. In het geval van drie van de vijf oproepen tot het indienen van voorstellen heeft het evaluatiecomité een herevaluatie uitgevoerd, omdat het het verschil tussen de totale scores van beide beoordelingen als aanzienlijk beschouwde. Bovendien is de definitie van een aanzienlijk verschil in de loop der tijd ook veranderd. Ten gevolge daarvan is een aantal projectvoorstellen met grote verschillen in de scores niet opnieuw geëvalueerd. Voor één oproep tot het indienen van voorstellen²⁴ werden geen herevaluaties uitgevoerd, ondanks het feit dat er een aanzienlijk verschil²⁵ zat tussen de totale scores die de beoordelaars aan vier van de tien projecten toekenden. Voor een andere oproep tot het indienen van voorstellen²⁶ werden er wel herevaluaties uitgevoerd, maar er werd niet aangegeven voor welke projecten dit moest worden gedaan en drie van de acht voorstellen werden niet opnieuw beoordeeld, hoewel er een aanzienlijk verschil bestond tussen de totale scores van beide beoordelaars.

26

Bij de door de maatschappelijke organisaties aangevraagde subsidies moeten bepaalde limieten in acht worden genomen. De minimale en maximale subsidiebedragen zijn gedurende de geëvalueerde periode verhoogd. De gemiddelde waarde van overeenkomsten voor projecten met betrekking tot de doodstraf is gestegen van 550 000 euro voor de oproep tot het indienen van voorstellen van 2008 tot 735 000 euro voor de oproep van 2011. De gemiddelde waarde van overeenkomsten voor projecten met betrekking tot foltering is gestegen van 715 000 euro voor de oproep tot het indienen van voorstellen van 2007 tot 903 000 euro voor de oproep van 2009. De bedragen werden verhoogd om het aantal overeenkomsten, en daarmee de werklast van de Commissie, te verminderen.

27

Kleinere maatschappelijke organisaties hebben een comparatief nadeel bij het aanvragen van subsidies vanwege de omslachtige aanvraagprocedures, taalvereisten²⁷ en, voor sommige oproepen tot het indienen van voorstellen, het vereiste actief te zijn in meer dan één land. Door het verhoogde minimumbedrag voor subsidies is het voor die organisaties nog moeilijker deze aan te vragen, zelfs als zij in potentie relevante en doeltreffende projecten zouden kunnen opzetten. Om dit effect te verzachten, organiseert de Commissie seminars en cursussen voor plaatselijke maatschappelijke organisaties, bevordert zij partnerschappen en staat zij getrapte subsidiëring toe.

- 23 Een verschil van ten minste twee van de vijf punten van één enkel criterium. Aangezien elke beoordeling 17 criteria bevat, heeft de Rekenkamer in totaal 765 criteria onderzocht.
- 24 Oproepen tot het indienen van voorstellen 126-224.
- 25 Meer dan 10 van de 50 punten.
- 26 Oproepen tot het indienen van voorstellen 131-085.
- 27 Aanvragen moeten in het Engels, Frans of Spaans worden ingediend.

De vraaggestuurde aanpak heeft bij organisaties van begunstigen gezorgd voor voldoende deskundigheid en betrokkenheid bij de acties, maar had ook nadelen

28

De vraaggestuurde benadering maakt het mogelijk gevoelige kwesties aan te pakken zonder instemming van de overheid. De aanvragers van de onderzochte projecten beschikken over voldoende personeel met technische vaardigheden en hadden, in het merendeel van de gevallen, reeds projecten van vergelijkbare aard en omvang uitgevoerd. In meer dan een kwart van de gevallen overschreed het project echter in aanzienlijke mate de omvang van enige activiteit die de begunstigde organisatie in het verleden had uitgevoerd, waardoor in potentie een risico ontstond voor de adequate tenuitvoerlegging van het project. In slechts één van die gevallen leverde de beperkte capaciteit van de organisatie echter een groot probleem op.

29

De vraaggestuurde benadering heeft een aantal negatieve gevolgen:

- a) De geografische reikwijdte van projecten valt niet per se samen met de plekken waar de meeste impact kan worden gerealiseerd met het EIDHR. In de meeste gevallen worden met de projecten grotendeels gebieden afgedekt waar de organisaties reeds actief waren. In sommige gevallen heeft deze situatie ertoe geleid dat activiteiten werden ondersteund waarvan de potentiële impact slechts zeer gering was, omdat deze projecten waren gericht op landen waar er vanwege politieke redenen redelijkerwijs geen voortgang kan worden verwacht;

- b) in hun streven om subsidies binnen te halen, kan het zijn dat maatschappelijke organisaties projecten met al te ambitieuze doelstellingen presenteren. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat 13 van de 31 door haar gecontroleerde projecten duidelijk al te ambitieuze doelstellingen hadden. Deze houden doorgaans verband met veranderingen die slechts kunnen worden gerealiseerd door middel van een inspanning van de overheid van het doelland, waarbij het bewijs voor het bestaan van deze inzet echter ontbreekt en juist de tegenovergestelde situatie bestaat;
- c) begunstigde organisaties hoeven zich niet duidelijk te verplichten tot meetbare activiteiten. Dit maakt het voor de Commissie erg lastig om in een later stadium objectief te beoordelen of de projectactiviteiten op bevredigende wijze werden uitgevoerd. Er zijn indicatoren vastgesteld voor het meten van projectactiviteiten, maar hoewel dergelijke indicatoren in principe meetbaar zijn, werden er over het algemeen geen uitgangswaarden en kwantificeerbare streefcijfers vastgesteld, hoewel dat in de meeste gevallen wel mogelijk was geweest.

30

De negatieve gevolgen van de vraaggestuurde benadering zijn niet op passende wijze aangepakt. In de gevallen waarin er door de beoordelaars van de projectvoorstellen gebreken werden vastgesteld, heeft dit niet tot verbeteringen van de projectontwerpen geleid²⁸. Dit is een gemiste kans.

28 Artikel 204, lid 5, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1) bepaalt dat het voorstel niet ingrijpend mag worden gewijzigd.

De projecten werden uitgevoerd in overeenstemming met de planning, maar de totale impact van de EIDHR-financiering was beperkt

31

De Rekenkamer onderzocht of de projecten volgens plan werden uitgevoerd in termen van activiteiten, begroting en timing. Bovendien beoordeelde de Rekenkamer of er in gepaste mate rekening is gehouden met de kosteneffectiviteit van de projecten. De Rekenkamer onderzocht verder of zij de verwachte impact hebben gehad en of de resultaten duurzaam zijn.

De projectactiviteiten werden over het algemeen uitgevoerd in overeenstemming met de planning

32

De maatschappelijke organisaties die projecten uitvoeren rapporteren over hun activiteiten tijdens en aan het einde van de uitvoeringsperioden daarvan. De projectverslaglegging is veel sterker gericht op activiteiten dan op het behalen van resultaten. Dit vormt een belemmering voor het resultaatgericht beheer van de uitgaven.

33

Dit probleem houdt verband met het feit dat de door maatschappelijke organisaties aangeleverde logische kaders (zie **tekstvak 5**) over het algemeen slecht zijn opgesteld. Hierin worden vaak specifieke doelstellingen, verwachte resultaten en activiteiten opgevoerd waartussen geen volledige samenhang bestaat. In feite is het model van de logische kaders niet goed op dit type projecten toegesneden en voor vele maatschappelijke organisaties te ingewikkeld.

34

De begrotingen van de onderzochte projecten zijn alle in acht genomen en bijna volledig opgebruikt²⁹. De belangrijkste projectactiviteiten zijn grotendeels uitgevoerd volgens plan³⁰. Desondanks waren enkele van de geplande activiteiten in het geval van acht van de zestien onderzochte projecten niet uitgevoerd, terwijl de uitvoering reeds was afgesloten. Dit had er vaak mee te maken dat de projecten al te ambitieus waren (zie paragraaf 29).

29 Gemiddeld 97,8 %.

30 Hoewel deze verificatie lastig was voor de tien gevallen waarin zelfs de belangrijkste projectactiviteiten niet waren gekwantificeerd (zie paragraaf 29).

Logische kaders

De maatschappelijke organisaties die een subsidie-aanvraag indienen, moeten een logisch kader aanleveren voor het project dat zij uit wensen te voeren. Een logisch kader is een document in de vorm van een standaardtabel waarin de algemene en specifieke doelstellingen, verwachte resultaten en geplande activiteiten van een project worden weergegeven.

35

In vier gevallen werd de geplande uitvoering van projecten belemmerd door onvoorziene omstandigheden, zoals partners die verzuimden de van hen verwachte bijdrage te leveren, of belangrijke veranderingen in het politieke klimaat. In deze gevallen werden de kwesties door de maatschappelijke organisaties in overleg met de Commissie op gepaste wijze behandeld. Deze aanpak bestond eruit, één of meerdere projectpartners of de geografische reikwijdte van het project te wijzigen.

36

Voor elf projecten werd de uitvoeringsperiode met twee tot dertien maanden verlengd. Met de argumenten die werden gegeven voor het verlengen van de uitvoeringsperiode is niet overtuigend aangetoond waarom de subsidie aan het einde van de aanvankelijke uitvoeringsperiode niet volledig was opgebruikt en ook kon daaruit niet worden opgemaakt dat een verlenging voor het behalen van de projectdoelstellingen noodzakelijk en toereikend was. Het risico bestaat dat de uitvoeringsperioden van de projecten voornamelijk zijn verlengd om de begunstigde organisaties in staat te stellen de begroting volledig op te gebruiken en niet om de projectdoelstellingen te behalen.

37

Omdat de subsidie-overeenkomsten zijn gegund na oproepen tot het indienen van voorstellen en niet na een aanbestedingsprocedure, is het voor de Commissie lastig om de kosteneffectiviteit van de uitgaven volledig te garanderen. Bovendien heeft de Commissie geen benchmarks voor de beoordeling van de kosteneffectiviteit vastgesteld. Desondanks zijn er geen aanwijzingen dat de totale kosten van het merendeel van de onderzochte projecten niet redelijk zijn voor de verwachte resultaten. In verschillende gevallen zijn de individuele salarissen zelfs relatief laag, waaruit de toewijding blijkt van een groot deel van het personeel van de maatschappelijke organisaties die projecten uitvoeren. In 3 van de 31 onderzochte gevallen was de kosteneffectiviteit echter suboptimaal. In die gevallen waren de totale kosten hoog vergeleken met de verwachte resultaten.

38

De Rekenkamer heeft een vergelijking gemaakt voor 14 van de 31 onderzochte projecten die erop gericht zijn rechtstreekse ondersteuning te bieden aan de eindbegunstigden³¹. In deze gevallen bestaat er bewijs dat de projecten die werden uitgevoerd door organisaties die zich in de begunstigde landen bevinden, kosteneffectiever zijn dan projecten die worden uitgevoerd door organisaties die vanuit andere landen opereren. De organisaties in het eerste geval bereken meer eindbegunstigden en werken tegen lagere gemiddelde kosten per begunstigde die steun ontvangt.

31 Van de 183 gedurende de periode 2007-2013 ondertekende subsidie-overeenkomsten hadden er 76 betrekking op projecten waarvan de belangrijkste doelstelling de ondersteuning van eindbegunstigden, d.w.z. slachtoffers van foltering, was.

39

Het merendeel van de onderzochte projecten bevat een verhoging van de rechtstreekse kosten van 7 % ter dekking van indirecte kosten. De begunstigde organisaties hanteren verschillende interpretaties wat betreft de zaken die door deze vaste bedragen worden afgedekt. Als gevolg daarvan worden huur voor kantoorruimte, salarissen van personeel met financiële, administratieve of algemene beheerstaken en andere kosten verschillend behandeld. Per geval zijn alle, sommige of geen van deze kosten opgenomen in de subsidiebegroting die bij het vaste bedrag voor indirecte kosten komt.

De impact van de EIDHR-financiering werd beperkt door de grote spreiding van de bescheiden financiële bijdrage van het EIDHR en in bepaalde situaties door de ongunstige politieke context

40

De EIDHR-financiering ten behoeve van de strijd tegen foltering en de doodstraf weerspiegelt de sterke gemeenschappelijke inspanning van de EU in de strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf. Als zodanig is zij gericht op het vergroten van de morele invloed van de EU in mensenrechtenkwesties. De toegewezen middelen zijn echter relatief bescheiden (zie paragraaf 10) in verhouding tot de wereldwijde uitdagingen die moeten worden aangepakt (zie de paragrafen 1-4). De financiering die beschikbaar was voor de periode 2007-2013 werd dun uitgesmeerd over 183 projecten die in meer dan 120 landen wereldwijd werden uitgevoerd, waardoor het effect ervan is verwaterd.

41

Over het algemeen was het lastig om de impact van projecten te meten, aangezien de beoogde impact daarvan meestal immaterieel was, er geen streefcijfers voor resultaatindicatoren werden vastgesteld (zie paragraaf 29) en de verslaglegging aan de Commissie door de maatschappelijke organisaties op activiteiten is gericht (zie paragraaf 32). Bovendien hangt de voortgang niet alleen af van de projectresultaten, maar ook van vele exogene factoren. Dit maakt het lastig, en in bepaalde gevallen zelfs onmogelijk, om te beoordelen in welke mate de activiteiten tot de voortgang hebben bijgedragen.

42

Evaluaties worden uitgevoerd om de impact van de projecten te beoordelen. Zij bieden echter geen volledig beeld, aangezien de aanpak ervan niet is geharmoniseerd. Het is zelfs zo dat de keuze om al dan niet een projectevaluatie in te plannen, wordt overgelaten aan de begunstigde organisaties die een subsidie-aanvraag indienen³².

43

De belangrijkste activiteit van 14 van de 31 onderzochte projecten was de ondersteuning van eindbegunstigden. Tien daarvan slaagden erin deze doelstelling te behalen. Dit blijkt uit het aantal personen dat ondersteuning heeft ontvangen, de reputatie van de maatschappelijke organisaties die de projecten hebben uitgevoerd en de waardering van de eindbegunstigden die tot uitdrukking is gekomen in de statistieken en tijdens gesprekken met de Rekenkamer. Met uitzondering van de in Georgië uitgevoerde projecten is de totale impact van de onderzochte projecten evenwel gering, aangezien zij op kleine doelgroepen waren gericht.

32 Voor slechts 18 van de 31 onderzochte projecten was bepaald dat aan het einde van het project een projectevaluatie zou worden uitgevoerd. Zie ook paragraaf 26 van Speciaal verslag nr. 18/2014 van de Rekenkamer „De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid” (<http://eca.europa.eu>).

44

Voor de andere vier projecten die hoofdzakelijk ondersteuning aan eindbegunstigden boden, is er geen bewijs voor significante impact. Twee projecten boden juridische ondersteuning voor terdoodveroordeelden in de Verenigde Staten, maar slechts in zeer weinig gevallen was het mogelijk de doodstraf af te wenden. Twee andere projecten leidden tot rechtszaken in vele landen voor gevallen van foltering, maar tot op heden is er slechts voor enkele zaken een positieve uitkomst gerapporteerd.

45

De belangrijkste activiteit van 17 van de 31 onderzochte projecten was een andere dan de ondersteuning van eindbegunstigden. In negen gevallen is de tenuitvoerlegging beëindigd, in zes daarvan voldoet de impact niet aan de verwachting.

- a) een project dat erop was gericht foltering te voorkomen in negen voormalige Sovjetrepublieken, was ten dele doeltreffend in het opzetten van toezichtsystemen en de bevordering van modellen van beste praktijken voor rehabilitatie. Er is geen bewijs dat het project erin is geslaagd de interactie tussen overheden en maatschappelijke organisaties op het gebied van foltering te bevorderen, de capaciteit van maatschappelijke organisaties te vergroten en voor de meest kwetsbare groepen gevangenen de toegang tot ondersteunende diensten te bevorderen;
- b) een project gericht op de doodstraf in zeventien landen is erin geslaagd het publieke bewustzijn te vergroten, transparantie te bevorderen, netwerken en coalities te versterken en de capaciteit van maatschappelijke organisaties te vergroten. Wat betreft de meer substantiële projectdoelstellingen, zoals de afschaffing van de doodstraf of het instellen van moratoria op terechtstellingen, was het project echter niet succesvol. In

slechts vier van de zeventien projectlanden was er enige voortgang op het gebied van de ontwikkeling van strafrechtelijk beleid en juridische hervormingen, en wat betreft de doelstelling van het project om het aantal ratificaties van internationale verdragen te verhogen, werd bijna helemaal geen succes geboekt;

- c) één project dat was gericht op de detentie-omstandigheden in militaire gevangenissen in Georgië heeft geen aantoonbare impact gerealiseerd. Na afloop van het project werden er militaire gevangenissen gesloten die in slechte staat waren, maar er is geen bewijs waaruit blijkt dat het project hiertoe heeft bijgedragen;
- d) een project dat gericht was op de versterking van organisaties die tegen de doodstraf streden in twee staten in de VS had enige impact, zij het in veel mindere mate dan verwacht;

- e) een project dat tot doel had China ertoe te bewegen de ondertekening van Opcat te overwegen, en een bijdrage wilde leveren tot het voorkomen van foltering en andere vormen van mishandeling in China heeft het merendeel van de gedetailleerde projectresultaten niet behaald. Er werd enige voortgang geboekt met betrekking tot het toezicht op centra voor voorlopige hechtenis en het strafrecht werd gewijzigd om het meer op internationale normen te laten aansluiten. Het project is er echter niet in geslaagd de aandacht voor Opcat te vergroten, met betrekking tot illegaal verkregen bewijsmateriaal werden er geen nieuwe uitvoeringsrichtsnoeren ten uitvoer gelegd, een proefproject voor toezicht werd slechts in één detentiecentrum uitgevoerd en er werd geen verbeterd klachtenmechanisme ingesteld;
- f) één project was erop gericht de toepassing van de doodstraf in China te verminderen door de rechterlijke beoordelingsvrijheid te bevorderen door middel van het opleiden van rechters in lokale rechtbanken en de ontwikkeling van strikte richtsnoeren voor vonnissen en bewijsvoering in gerechtelijke procedures. Gedurende de uitvoeringsperiode van het project vonden enkele positieve veranderingen plaats. Er werden verschillende hervormingen doorgevoerd in wetgeving en beleid op het gebied van de doodstraf; zo werd er een uniforme norm opgesteld voor een veroordeling in doodstrafzaken, werden uitsluitend misdadigers die zeer ernstige misdaden hadden begaan tot de doodstraf veroordeeld en was het niet langer mogelijk de doodstraf op te leggen voor 13 niet-geweldadige misdaden. Er kan echter geen rechtstreeks verband worden gelegd tussen het project en deze veranderingen.

46

Het is te vroeg om conclusies te trekken over de impact van de acht projecten die nog lopen. Er zijn echter aanwijzingen dat ten minste twee projecten minder impact zullen hebben dan verwacht:

- a) één project ondersteunt de verhoging van de mate waarin internationale verplichtingen, standaarden en procedures op het gebied van wetgeving inzake foltering op nationaal vlak worden nageleefd in zes Afrikaanse landen. Hoewel de workshops succesvol waren, hetgeen blijkt uit het stijgende aantal deelnemers, is er geen bewijs dat het project een substantiële impact heeft gehad;
- b) een ander project omvatte onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling van richtsnoeren voor een betere interpretatie van het strafrechtelijk beleid door Chinese rechtbanken. De richtsnoeren zijn ingediend bij het Hoge Volksrechtshof, maar tot op heden is daarop nog niet gereageerd. De inspanningen die zijn geleverd, zullen geen impact hebben als de gerechtelijke autoriteiten niet van zins zijn de richtsnoeren te gebruiken. Een positieve uitkomst is niet waarschijnlijk nu overheidsfunctionarissen terughoudender zijn om initiatieven te ondersteunen die de afschaffing van de doodstraf nastreven.

47

Er zijn verschillende redenen voor de beperkte impact van de projecten:

- a) sommige projectdoelstellingen waren al te ambitieus en konden daarom niet worden behaald (zie paragraaf 29);
- b) de voortgang op het gebied van foltering en de doodstraf is doorgaans traag en vraagt vaak meer tijd dan de duur van de projecten zelf;
- c) de politieke context in de doellanden was niet altijd bevorderlijk voor een substantiële voortgang. De bereidwilligheid van overheden is met name van belang voor projectdoelstellingen die niet rechtstreeks op eindbegunstigden zijn gericht.

48

Ondanks het feit dat de voortgang niet alleen afhankelijk is van de projectresultaten, maar ook van exogene factoren (zie paragraaf 41), zijn er een aantal zaken die erop wijzen dat de combinatie van zes van de onderzochte projecten die een bijdrage hebben geleverd tot de afschaffing van de doodstraf in de Verenigde Staten een positieve impact hebben gehad. De bijdrage van die projecten nam verschillende vormen aan. Vier projecten waren gericht op bewustmaking, bijvoorbeeld door de families van de terechtgestelden een stem te geven, te voorzien in een nationaal woordvoerderskantoor of door een nationale mediacampagne te voeren. Bij twee projecten werd onderzoek verricht: één onderzocht de wijze waarop beleidsmakers kunnen worden beïnvloed en het andere stelde voor vier staten een evaluatie op met betrekking tot de doodstraf. Hoewel deze projecten een bijdrage hebben geleverd tot de positieve ontwikkelingen (zie **tekstvak 6**), kan de grootte van die bijdrage niet precies worden beoordeeld. Er zijn aanwijzingen dat de bewustmakingsprojecten meer impact hebben gehad dan de twee onderzoeksprojecten.

Ontwikkelingen met betrekking tot de doodstraf in de Verenigde Staten

De ontwikkelingen met betrekking tot de doodstraf in de Verenigde Staten waren gedurende de gecontroleerde periode overwegend positief. De doodstraf is afgeschaft in New Mexico (in 2009), Illinois (in 2011), Connecticut (in 2012) en Maryland (in 2013), het aantal veroordelingen tot de doodstraf nam af van 118 in 2009 tot 83 in 2013 en het aantal terechtstellingen daalde van 52 in 2009 tot 39 in 2013³³.

33 Bron: Death Penalty Information Center (Informatiecentrum doodstraf). In 2015 is de doodstraf ook afgeschaft in Nebraska.

De projectresultaten zijn duurzaam maar de subsidies hebben de maatschappelijke organisaties niet zelfvoorzienender gemaakt

49

De onderzochte projectvoorstellen gaan in op financiële, institutionele en beleidsmatige duurzaamheid. De duurzaamheid van de resultaten wordt bovendien behandeld in de verslagen die door de maatschappelijke organisaties werden ingeleverd aan het einde van de uitvoering van het project³⁴. Hoewel de impact van projecten regelmatig achterblijft bij de verwachtingen (zie de paragrafen 43-48), hebben de projecten bijgedragen tot veranderingen die waarschijnlijk van blijvende aard zijn.

50

In meerdere gevallen stelden de toegekende subsidies de begunstigde organisaties er voorts toe in staat hun geografische reikwijdte uit te breiden, hetgeen gunstig was voor de organisatie. In sommige gevallen werd zelfs de thematische reikwijdte van de begunstigde organisatie vergroot dankzij de EIDHR-subsidie.

51

Het merendeel van de maatschappelijke organisaties is echter niet zelfvoorzienend. Een aantal van de betrokken maatschappelijke organisaties slaagt erin om een deel van de voor hen benodigde financiering te verkrijgen uit inkomstengenererende activiteiten of donaties van het publiek, maar over het algemeen geldt dit slechts voor een beperkte groep. Voor de financiering van hun activiteiten zijn zij in sterke mate afhankelijk van subsidies van de weinige donoren die middelen ter beschikking stellen voor de strijd tegen foltering en de doodstraf.

52

Het feit dat maatschappelijke organisaties niet zelfvoorzienend zijn, brengt de continuïteit van hun activiteiten in gevaar. De opschorting of beëindiging van de EIDHR-financiering leidt er vaak toe dat de begunstigde organisaties hun activiteiten terugschroeven en personeel ontslaan, waarbij deskundigheid verloren gaat. In enkele gevallen brengt het gebrek aan zelfvoorzienendheid zelfs de continuïteit van de maatschappelijke organisaties zelf in gevaar.

53

Slechts 5 van de 31 onderzochte projecten omvatten activiteiten om de maatschappelijke organisaties zelfvoorzienender te maken. In drie gevallen werd deze doelstelling niet behaald doordat geplande inkomstengenererende activiteiten niet waren opgezet of omdat er geen betrokkenheid bij de diensten werd bereikt in de gemeenschap. In de twee andere gevallen werd de zelfvoorzienendheid met succes gerealiseerd.

- a) in de Democratische Republiek Congo is een project dat financiering bood aan lokale centra waar psychologische en juridische ondersteuning werd geboden aan slachtoffers van seksueel geweld erin geslaagd de centra zelfvoorzienend te maken. Het project is hierin geslaagd door verschillende inkomstengenererende activiteiten op te zetten, zoals agrarisch, bakkerij-, timmer-of breiwerk, of door microleningen te verstrekken aan de lokale gemeenschap;
- b) een project in de Verenigde Staten bood lokale maatschappelijke organisaties in twee staten de mogelijkheid om een plan voor fondsenwerving te ontwikkelen waarmee zij voor hun financiële duurzaamheid konden zorgen. Beide dochterorganisaties konden financieel duurzaam opereren zonder financiering te ontvangen van de coördinerende organisatie op nationaal niveau.

34 De Rekenkamer constateerde hierop slechts één uitzondering.

54

De EIDHR-steun voor de strijd tegen foltering, de rehabilitatie van slachtoffers van foltering en de afschaffing van de doodstraf was slechts ten dele doeltreffend, omdat de beperkte middelen niet optimaal werden gericht en de voortgang werd belemmerd door de ongunstige politieke context.

Aanbeveling 1

De bescheiden middelen moeten beter worden gericht

De Commissie zou de EIDHR-steun moeten toespitsen op de belangrijkste kwesties en op landen waar daaraan de grootste behoefte bestaat en waar de grootste impact kan worden verwacht, in overeenstemming met de prioriteiten die zijn vastgelegd in de landenstrategieën inzake mensenrechten.

55

De Commissie verkrijgt toereikende informatie over de mensenrechtensituatie in partnerlanden en stelt voor elk partnerland passende prioriteiten vast. Hoewel de financiering over het geheel genomen goed was toegewezen, heeft de Commissie onvoldoende rekening gehouden met deze prioriteiten. Bovendien worden de door EIDHR-subsidies gefinancierde projecten in veel landen vaak onvoldoende aangevuld door of afgestemd op andere EU-acties, zoals traditionele ontwikkelingssteun en dialoog met het partnerland. De bij de financiering van projecten gehanteerde vraaggestuurde aanpak heeft ervoor gezorgd dat projecten over het algemeen werden uitgevoerd door gemotiveerde maatschappelijke organisaties die over goede deskundigheid op het gebied van techniek en management beschikken. Hoewel de selectie van projecten goed was gedocumenteerd, ontbrak het hierbij aan nauwkeurigheid en bepaalde nadelen van de vraaggestuurde benadering werden

onvoldoende ondervangen. In gevallen waarin de geselecteerde projecten al te ambitieuze doelstellingen hadden, of waarin onvoldoende duidelijk was wat er precies werd nagestreefd, werden de projectontwerpen niet verbeterd (zie de paragrafen 14-30).

Aanbeveling 2

De coördinatie met andere EU-acties moet worden verbeterd

De Commissie moet, waar mogelijk, openlijk de EU-prioriteiten noemen die zijn vastgelegd in de landenstrategieën inzake mensenrechten en op gecoördineerde wijze de projectselectie, de traditionele ontwikkelingssteun van de Commissie en de politieke dialoog over die kwesties aansturen. Bovendien moet de Commissie zorgen voor de spoedige tenuitvoerlegging van de op mensenrechten gebaseerde benadering.

Aanbeveling 3

Verbeter de projectselectie

De Commissie moet de gestandaardiseerde evaluatierasters en de richtsnoeren voor de beoordelaars verder verbeteren om ervoor te zorgen dat alle beoordelingen op samenhangende en consistente wijze worden uitgevoerd. Het moet de beoordelaars volledig duidelijk zijn welke criteria zij precies moeten beoordelen en op welke wijze zij daaraan de scores moeten toekennen. De beoordelingen zelf moeten zorgvuldiger worden uitgevoerd en worden voorzien van duidelijke verklaringen voor alle beoordeelde criteria. De benadering van de herevaluatie moet duidelijk zijn en op consistente wijze worden toegepast.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 4

Maak beter gebruik van de mogelijkheden voor het verbeteren van de projectvoorstellen in gevallen waarin beoordelaars ontwerpgebreken hebben vastgesteld

De Commissie zou aanvragers op meer systematische wijze moeten uitnodigen hun projectvoorstellen aan te passen om ervoor te zorgen dat er meer rekening wordt gehouden met de door de beoordelaars vastgestelde gebreken, waarbij zij ervoor moet zorgen dat deze aanpassingen niet-substantieel zijn, zodat een eerlijke en gelijke behandeling gegarandeerd blijft.

56

De projectactiviteiten zijn in grote lijnen uitgevoerd zoals gepland en over het geheel genomen kosteneffectief, met name de projecten die werden uitgevoerd door maatschappelijke organisaties in partnerlanden. De met de subsidies behaalde resultaten zijn duurzaam. De systemen voor het meten van impact zijn echter behoorlijk zwak, zij bevatten onduidelijke logische kaders voor projecten, geen duidelijk omschreven benchmarks en doelstellingen en een onsamenhangende benadering van projectevaluaties. In het geval van projecten die steun boden aan slachtoffers is de impact tastbaar, zij het voor relatief kleine doelgroepen. Het is moeilijk om de bijdrage te meten van projecten die zijn gericht op de hervorming van wetgeving of beleid, omdat voortgang doorgaans van nog vele andere factoren afhankelijk is. In verschillende gevallen werd de impact van een project belemmerd door de ongunstige politieke context. De behaalde resultaten zijn duurzaam. De ondersteunde maatschappelijke organisaties zijn echter veelal in hoge mate afhankelijk van financiële steun en de intensiteit van hun activiteiten neemt na het beëindigen van de EIDHR-financiering vaak aanzienlijk af (zie de paragrafen 32-53).

Aanbeveling 5

Het kader voor prestatiemeting moet verder worden ontwikkeld

De Commissie moet het model van de logische kaders voor EIDHR-projecten vereenvoudigen, zodat de koppelingen tussen doelstellingen, activiteiten en impacts duidelijker worden. Er moeten impactindicatoren en meetbare streefcijfers worden gedefinieerd op basis van uitgangswaarden en geplande projectactiviteiten. De benadering van projectbeoordelingen moet worden geharmoniseerd.

Aanbeveling 6

De nadruk moet meer op de verbetering van de duurzaamheid van de organisaties van begunstigden liggen

In haar oproepen tot het indienen van voorstellen moet de Commissie maatregelen bevorderen die maatschappelijke organisaties zelfvoorzienender maken, bijvoorbeeld door middel van donorcoördinatie, en zij moet overwegen op welke wijze er blijvend ondersteuning kan worden geboden aan goed presterende organisaties van begunstigden.

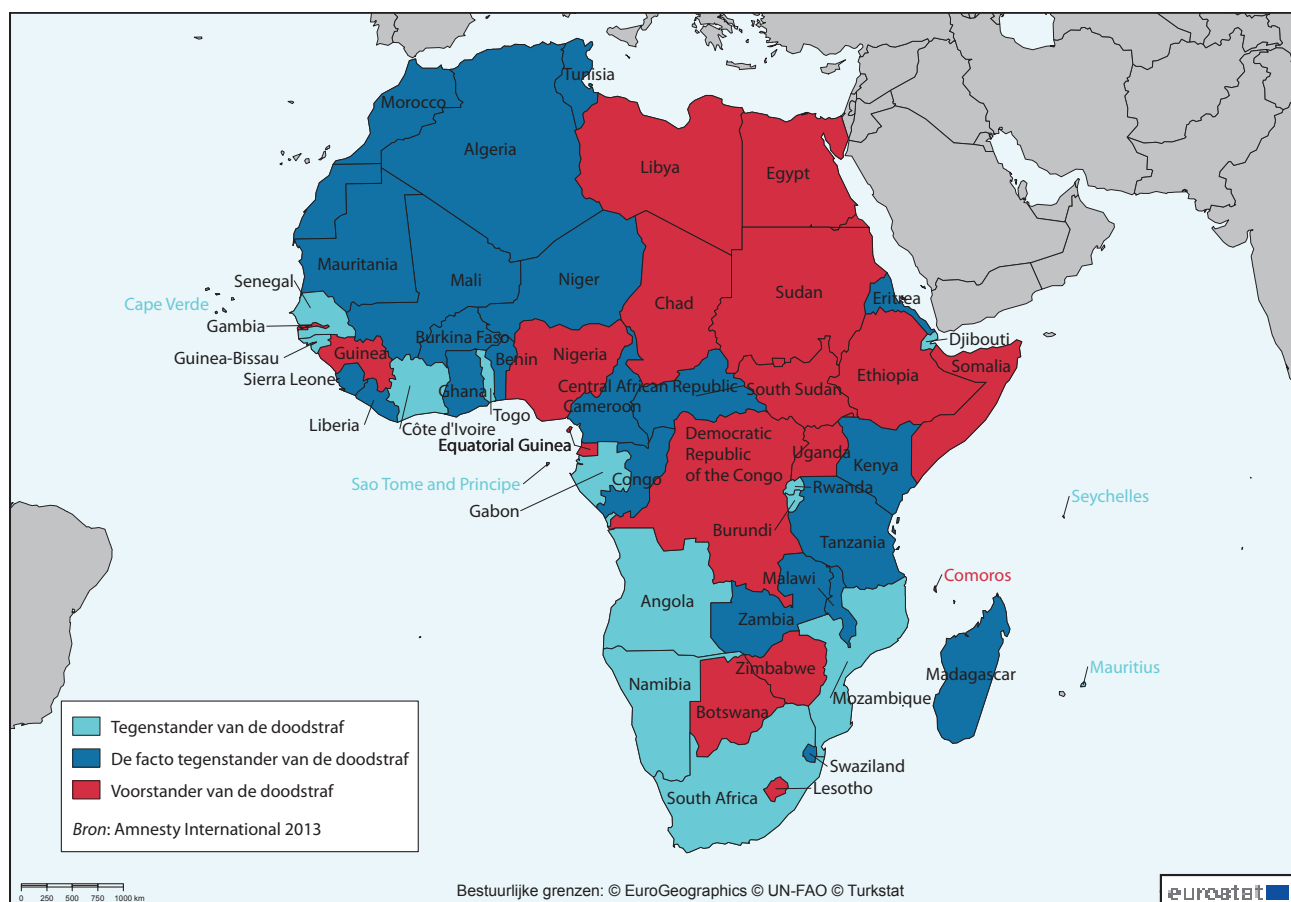
Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 30 juni 2015.

Voor de Rekenkamer



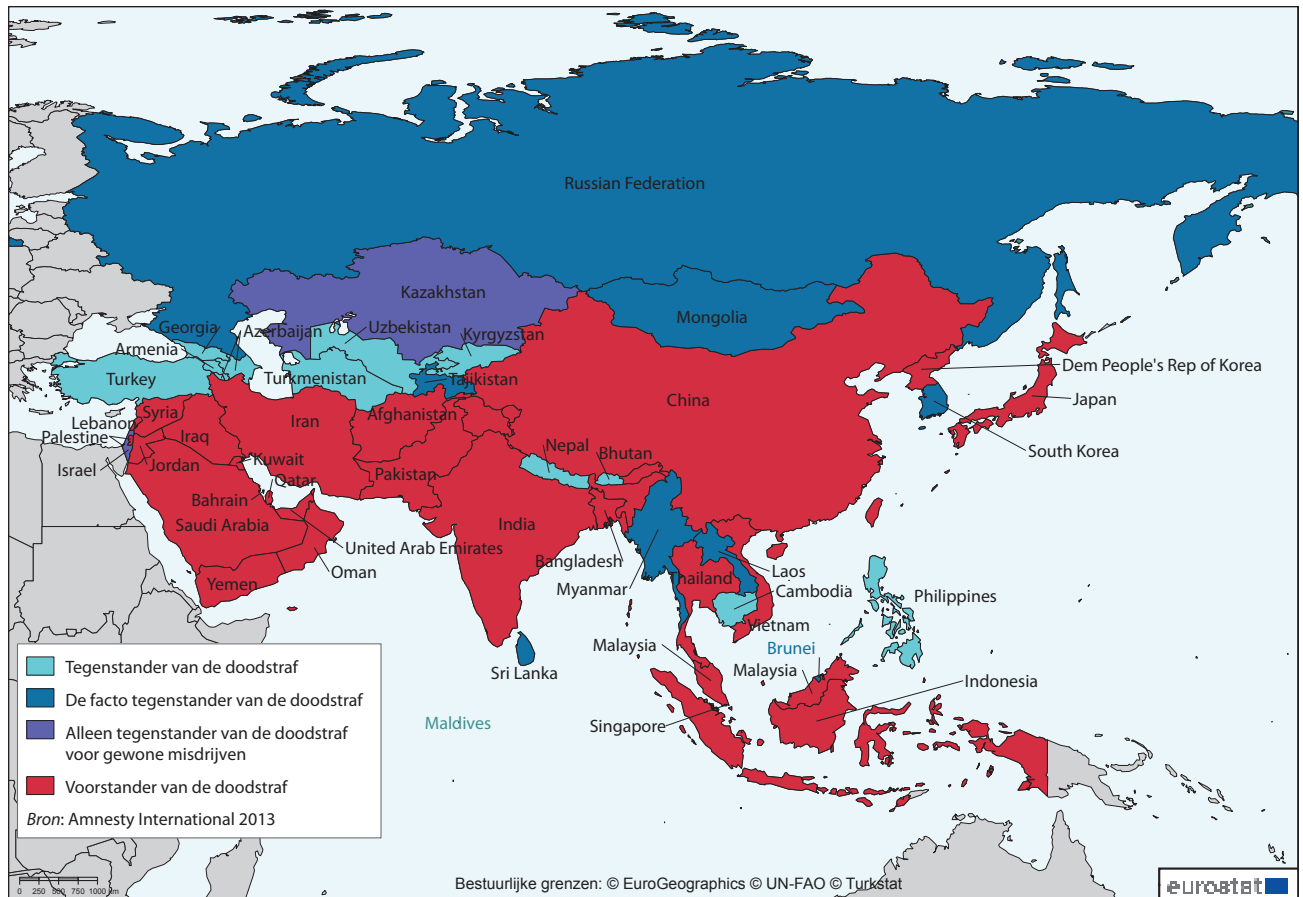
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

De doodstraf in Afrika



Bron: Eurostat.

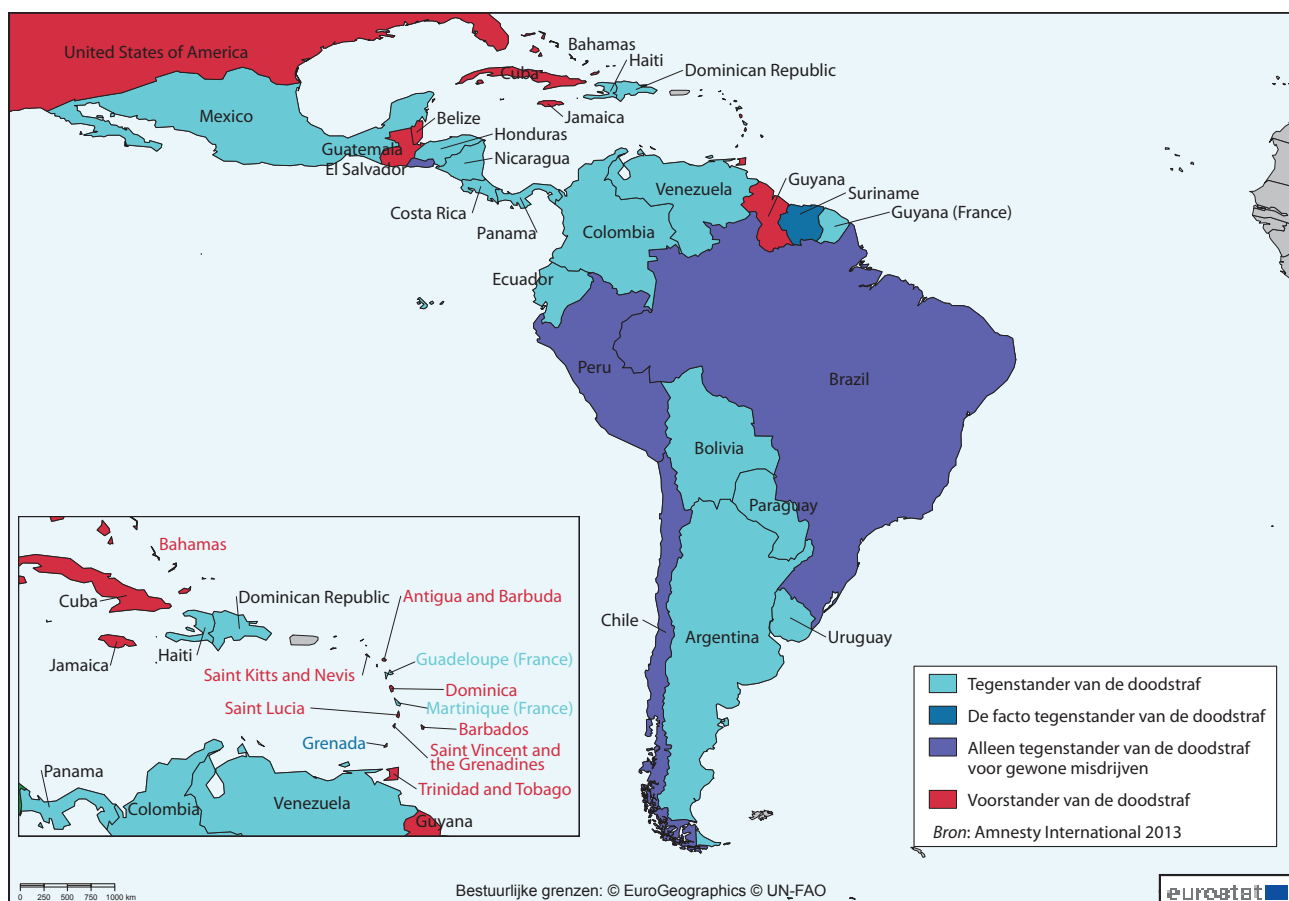
De doodstraf in Azië



Deze benaming mag niet worden uitgelegd als een erkenning van de staat Palestina en laat de afzonderlijke standpunten van de lidstaten ter zake onverlet.

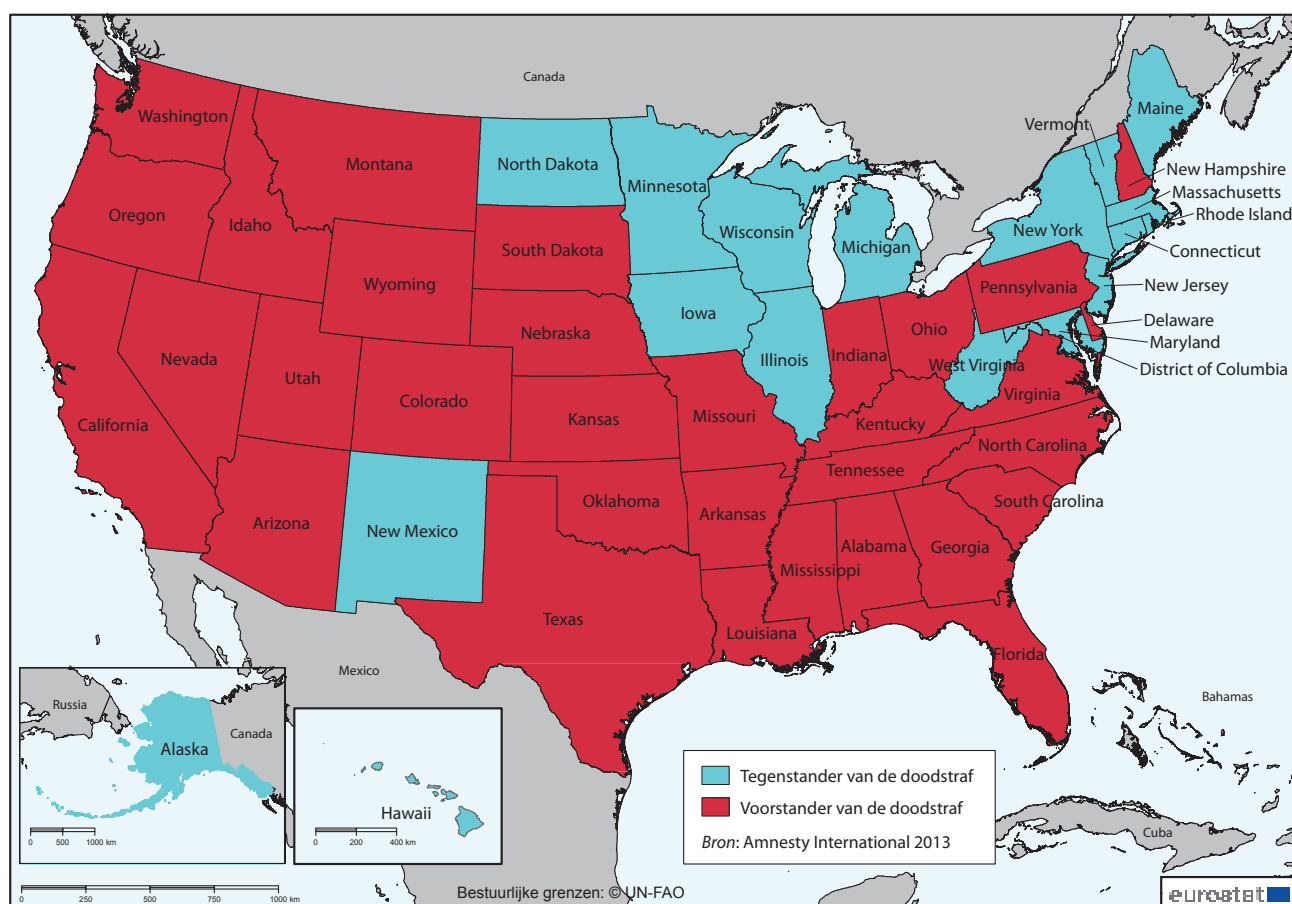
Bron: Eurostat.

De doodstraf in Latijns-Amerika



Bron: Eurostat.

De doodstraf in de Verenigde Staten



Bron: Eurostat.

Wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen 2007-2013

Oproep tot het indienen van voorstellen	Type en beschrijving	Thema	Onderwerp	Subsidie-bedrag per project (euro)	Looptijd	Aanvankelijk toegewezen bedrag (euro)	Definitief toegewezen bedrag (euro)
126-224	Wereldwijde oproep „Beperkte oproep tot het indienen van voorstellen 2007”	Foltering	Steun voor mensenrechten- en democratiseringsacties op het gebied van foltering en andere vormen van mishandeling Groep 1: Voorkoming van foltering (30 % van het bedrag) Groep 2: Rehabilitatie van slachtoffers van foltering (70 % van het bedrag)	Minimum: 200 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 12 maanden Maximum: 36 maanden	22 000 000	22 171 837
127-238	Wereldwijde oproep „Open oproep tot het indienen van voorstellen 2008”	Doodstraf	Acties ter ondersteuning van mensenrechten- en democratiseringskwesaties die zijn afgedekt door de EU-richtsnoeren over de doodstraf	Minimum: 150 000 Maximum: 1 000 000	Minimum: 12 maanden Maximum: 36 maanden	4 000 000	8 244 166
128-815	Wereldwijde oproep „Beperkte oproep tot het indienen van voorstellen 2009”	Foltering	Steun voor mensenrechten- en democratiseringsacties op het gebied van foltering en andere vormen van mishandeling	Minimum: 200 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 18 maanden Maximum: 36 maanden	20 000 000	25 266 659
131-085	Wereldwijde oproep „Beperkte oproep tot het indienen van voorstellen 2011”	Foltering/ doodstraf	Groep 1: Versterking van de rol van netwerken van maatschappelijke organisaties bij de bevordering van de mensenrechten en democratische hervormingen <i>‘=> niet specifiek in verband met foltering; slechts één project van groep 1 valt binnen de reikwijdte van de controle</i> Groep 2: Acties ter ondersteuning van de EU-richtsnoeren over de afschaffing van de doodstraf	Minimum: 200 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 18 maanden Maximum: 36 maanden	Groep 1: 14 600 000 Groep 2: 7 000 000	Groep 1: 855 324 <i>(alleen met betrekking tot het gecontroleerde project)</i> Groep 2: 6 618 135
132-762	Wereldwijde oproep „Beperkte oproep tot het indienen van voorstellen 2012”	Foltering	Bestrijding van straffeloosheid in Groep 1: Acties van maatschappelijke organisaties tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestrafing Groep 2: Acties van maatschappelijke organisaties ter bevordering van de doeltreffende werking van het Internationale Strafhof en het Statuut van Rome <i>‘=> Groep 2 viel niet binnen de reikwijdte van de controle</i>	Minimum: 500 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 24 maanden Maximum: 36 maanden	Groep 1: 16 215 000 Groep 2: 6 000 000	21 219 618

Bron: Europese Commissie.

Projecten waarvoor de beoordeling door de Commissie van conceptnota's en volledige voorstellen door de controleurs van de Rekenkamer is geëvalueerd

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidie-bedrag (euro)	Reden van selectie
Georgië	2008/148-044	2007/126-224	Foltering	Association Justice And Liberty	Voorkoming van foltering in militaire gevangenissen	204 961,00	Gecontroleerd
	2008/148-184	2007/126-224	Foltering	Empathy Association	Versterking van het systeem voor de rehabilitatie van slachtoffers van foltering in Georgië	679 937,00	Gecontroleerd
China	2008/148-024	2007/126-224	Foltering	The Great Britain China Centre	Voorkoming van foltering in de Volksrepubliek China	787 966,00	Gecontroleerd
Democratische Republiek Congo	2008/148-156	2007/126-224	Foltering	Solidarité Pour La Promotion Sociale Et La Paix Asbl	Ondersteuning en rehabilitatie van slachtoffers van foltering in de Democratische Republiek Congo	421 836,00	Gecontroleerd
Argentinië, Brazilië, Madagascar, Marokko, Thailand en Turkije	2008/148-045	2007/126-224	Foltering	Association for the prevention of torture	Voorkoming van foltering door middel van de promotie van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering in vijf doellanden	986 306,00	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Moldavië	2008/148-070	2007/126-224	Foltering	Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties	Steun voor de versterking van de nationale preventiemechanismen overeenkomstig de bepalingen van het Opat	640 000,00	De door de beoordelaar toegekende scores verschillen aanzienlijk
Israël	2009/148-034	2007/126-224	Foltering	Adalah — Het centrum voor de rechten van de Arabische minderheid in Israël	Bestrijding en voorkoming van foltering en mishandeling van Palestijnen in Israëlische gevangenschap en Palestijnse burgers in bezet Palestijns Gebied	638 651,00	Schoot net tekort voor selectie
Argentinië	<i>Niet gecontracteerd</i>	2007/126-224	Foltering	Comité para la defensa de la salud, la ética profesional y los derechos humanos asociación civil (comité ter bescherming van de gezondheid, beroepsethiek en de mensenrechtenvereniging)	Programa de asistencia y rehabilitación a víctimas de la represión y la tortura en contextos de acciones judiciales por crímenes de las humanidad (programma voor de ondersteuning en rehabilitatie van slachtoffers van onderdrukking en foltering in het kader van de vervolging van misdaden tegen de menselijkheid)	683 708,00	Schoot net tekort voor selectie

Bijlage VI

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidie-bedrag (euro)	Reden van selectie
India	<i>Niet gecontracteerd</i>	2007/126-224	Foltering	Stichting Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking	Beperking van de impact van een conflict op achtergestelde groepen in Nepal	530 243,00	De naam van het project houdt geen verband met de doelstelling van de wereldwijde oproep
Kenia	2008/148-075	2007/126-224	Foltering	Independent Medico-Legal Unit	Project: Initiatief tot holistische rehabilitatie en voorkoming van foltering	1 058 322,00	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Georgië	2013/318-878	2013/132-762	Foltering	Empathy Association	Kaukasisch netwerk tegen foltering: multidisciplinaire rehabilitatiediensten voor slachtoffers van foltering en de bestrijding van straffeloosheid	980 000,00	Gecontroleerd
China	2013/318-802	2013/132-762	Foltering	The Rights Practice Lbg	Bestrijding van foltering in China: versterking van de rol van maatschappelijke organisaties	662 500,00	Gecontroleerd
Zuid-Afrika	2013/318-879	2013/132-762	Foltering	Stichting Young In Prison (YIP)	Beëindiging van straffeloosheid bij foltering en wrede, onmenselijke of ontorende behandeling van kinderen in gevangenissen in Zuid-Afrika en Malawi	882 817,00	Gecontroleerd
Londen, Verenigd Koninkrijk	2013/318-874	2013/132-762	Foltering	The Redress Trust Limited LBG	Schadevergoeding voor foltering: wereldwijde uitwisseling van expertise tussen doellanden: Kenia, Peru, Libië en Nepal (bij sommige activiteiten waren tot 15 landen betrokken in Afrika, Azië, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Europa)	1 194 521,00	Gecontroleerd
Democratische Republiek Congo	2013/318-886	2013/318-886	Foltering	Centre International Pour La Justice Transitionnelle — International Center For Transitional Justice Asbl	Toepassing van het complementariteitsbeginsel: versterking van de nationale gerechtelijke reactie op internationale misdaad in de Democratische Republiek Congo (DRC) en Ivoorkust	959 965,00	Gecontroleerd

Bijlage VI

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidie-bedrag (euro)	Reden van selectie
Colombia	2013/318-801	2013/132-762	Foltering	Corporación centro de atención psicosocial	Integrale preventie en aandacht voor personen en families die het slachtoffer zijn van foltering in Colombia en Ecuador	738 410,00	Schoot net tekort voor selectie
ACS-landen	2013/318-847	2013/132-762	Foltering	Omega Research Foundation Limited	Naar een strenger toezicht op de levering en het gebruik van foltertechnieken	1 059 387,00	De door de beoordelaar toegekende scores verschillen aanzienlijk
Oeganda	2013/318-799	2013/132-762	Foltering	African Centre For Treatment And Rehabilitation Of Torture Victims — non-gouvernementele organisatie	Versterking en verbetering van de preventie van foltering, rehabilitatie en verantwoording in Oost-Afrika	1 200 000,00	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Verenigde Staten van Amerika	2009/167-748	2008/127-238	Doodstraf	Murder Victim's Families For Human Rights — non-profitorganisatie	Stemmen van slachtoffers tegen de doodstraf	485 615,65	Gecontroleerd
	2009/167-820	2008/127-238	Doodstraf	The National Coalition To Abolish The Death Penalty	Intensief steunprogramma van de nationale coalitie voor de afschaffing van de doodstraf	305 060,86	Gecontroleerd
	2009/167-888	2008/127-238	Doodstraf	Witness To Innocence Corporation	American DREAM-campagne	374 944,62	Gecontroleerd
	2009/211-244	2008/127-238	Doodstraf	American Bar Association Fund	Het doodstrafbeoordelingsproject: naar een landelijk moratorium op executies	708 162,00	Gecontroleerd
China	2009/167-381	2008/127-238	Doodstraf	The Great Britain China Centre	Het bevorderen van de rechtelijke beoordelingsvrijheid ter beperking en vermindering van de toepassing van de doodstraf	576 723,00	Gecontroleerd
Londen, Verenigd Koninkrijk	2009/167-880	2008/127-238	Doodstraf	Penal Reform International UK	Geleidelijke afschaffing van de doodstraf en alternatieven die voldoen aan de internationale mensenrechtennormen	926 924,00	Gecontroleerd
	2009/214-466	2008/127-238	Doodstraf	Reprieve Lbg	Europa betrekken bij de strijd voor de afschaffing van de doodstraf in de VS	504 454,00	Gecontroleerd

Bijlage VI

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidie-bedrag (euro)	Reden van selectie
Verenigde Staten van Amerika	2009/167-889	2008/127-238	Doodstraf	Death Penalty Information Center	Koerswijziging in het debat over de doodstraf: een voorstel voor onderzoek naar de publieke opinie, het ontwikkelen van een boodschap en mededelingen over de doodstraf in de VS	193 443,00	Gecontroleerd
Alle landen	2009/167-901	2008/127-238	Doodstraf	International Harm Reduction Association	Beperking van de doodstraf voor drugsdelicten door middel van een mensenrechteneffectbeoordeling (HRIA) van multilaterale hulp bij de opsporing van drugsdelicten voor staten die de doodstraf toepassen	292 565,00	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Benin, Burkina Faso, Burundi, Congo Brazzaville, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Niger, Centraal-Afrikaanse Republiek, Togo — Centraal-Aziatische republieken — het Caribische gebied: 25 staten	2009/167-753	2008/127-238	Doodstraf	Comunita Di S Egidio Acapassociazione Cultura Assistenza Popolare	Moratorium voor de afschaffing van de doodstraf. Bevordering van de rol van maatschappelijke organisaties op internationaal niveau en synergieën tussen politiek en instellingen	725 000,00	Schoot net tekort voor selectie
Belarus	<i>Niet gecontracteerd</i>	2008/127-238	Doodstraf	Associazione Terra del Fuoco	Rennen voor rechten	203 000,00	De naam van het project houdt geen verband met de doelstelling van de wereldwijde oproep

Bijlage VI

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidie-bedrag (euro)	Reden van selectie
Verenigde Staten van Amerika	2012/297-076	2011/131-085/2	Doodstraf	Witness to Innocence Corporation	Project: Ogen wijd open	850 032,14	Gecontroleerd
	2012/297-078	2011/131-085/2	Doodstraf	Equal Justice USA Inc Corporation	Doorbreek barrières: betrek nieuwe stemmen bij de inzet voor de afschaffing van de doodstraf in de Verenigde Staten	495 014,31	Gecontroleerd
China	2012/297-072	2011/131-085/2	Doodstraf	Beijing Normal University	„Use less” — rechterlijke terughoudendheid bij de toepassing van de doodstraf in China	938 783,76	Gecontroleerd
Londen, Verenigd Koninkrijk	2012/297-079	2011/131-085/2	Doodstraf	Penal Reform International UK	Geleidelijke afschaffing van de doodstraf en toepassing van humane alternatieve straffen na een moratorium of afschaffing	864 038,00	Gecontroleerd
	2012/297-080	2011/131-085/2	Doodstraf	Reprieve Lbg	Europa betrekken bij de strijd voor de afschaffing van de doodstraf in de VS, de MONA-regio en Zuid-Oost-Azië	715 477,00	Gecontroleerd
Jordanië	<i>Niet gecontracteerd</i>	2011/131-085/2	Doodstraf	Women for Cultural Development	Ma' Alhaya (Allen voor leven)	479 666,80	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Verenigde Staten van Amerika	<i>Niet gecontracteerd</i>	2011/131-085/2	Doodstraf	Nevada Coalition against the Death Penalty	Gecoördineerd Nevada	358 153,00	Schoot net tekort voor selectie
Libanon	<i>Niet gecontracteerd</i>	2011/131-085/2	Doodstraf	Association Justice et Miséricorde	Strijd voor de afschaffing van de doodstraf in Libanon	1 200 000,00	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Georgië	2010/222-921	2010/128-815	Foltering	Georgian Centre For Psycho-Social And Medical Rehabilitation For Torture Victims	Ervoor zorgen dat personen die met foltering te maken hebben gehad toegang hebben tot revalidatiediensten, en bijdragen tot het voorkomen van foltering in Georgië	766 000,00	Gecontroleerd

Bijlage VI

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidie-bedrag (euro)	Reden van selectie
Zuid-Afrika	2010/222-102	2010/128-815	Foltering	University Of Cape Town	Afrikaanse instellingen toerusten ter voorkoming en bestrijding van foltering en andere vormen van mishandeling in zes Afrikaanse landen — de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van operationele normen	1 194 359,00	Gecontroleerd
Democratische Republiek Congo	2010/222-810	2010/128-815	Foltering	Coopi — Cooperazione Internazionale	Project voor de voorkoming, bescherming en rehabilitatie van slachtoffers en hun gemeenschappen en ter versterking van de capaciteit van gemeenschappen en de overheid in het oosten van de DRC	1 395 000,00	Gecontroleerd
Londen, Verenigd Koninkrijk	2010/222-086	2010/128-815	Foltering	Penal Reform International	Versterking van instellingen en capaciteitsopbouw bij maatschappelijke organisaties ter bestrijding van foltering in 9 GOS-landen	1 130 583,00	Gecontroleerd
	2010/222-733	2010/128-815	Foltering	The Redress Trust Limited LBG	Schadevergoeding voor foltering: wereldwijde uitwisseling van expertise	1 033 805,00	Gecontroleerd
Benin	2010/223-216	2010/128-815	Foltering	Care France Association	ETODE: voor gerechtigheid en de rechten van vrouwen en kinderen	1 159 409,00	Schoot net tekort voor selectie
Nigeria	<i>Niet gecontracteerd</i>	2010/128-815	Foltering	Concern Universal	Preventie van vrouwenmishandeling/rehabilitatie van weduwen in de deelstaten Cross River en Ebonyi	313 060,00	De door de beoordelaars toegekende scores verschillen aanzienlijk
Turkije	<i>Niet gecontracteerd</i>	2010/128-815	Foltering	Roh Sagliginda Insan Haklari Girisimi (Initiatief voor mensenrechten in geestelijke gezondheidszorg)	Project voor het opzetten van een burgerlijk toezichtstelsel op het gebied van geestelijke gezondheidszorg	380 000,00	De naam van het project houdt geen verband met de doelstelling van de wereldwijde oproep

Bron: Europese Commissie.

Onderzochte subsidies

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidiebedrag (euro)
Londen, Verenigd Koninkrijk	2013/318-874	2013/132-762	Foltering	The Redress Trust Limited LBG	Schadevergoeding voor foltering: wereldwijde uitwisseling van expertise tussen doellanden: Kenia, Peru, Libië en Nepal (bij sommige activiteiten waren tot 15 landen betrokken in Afrika, Azië, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Europa)	1 194 520,70
	2009/167-880	2008/127-238	Doodstraf	Penal Reform International UK	Geleidelijke afschaffing van de doodstraf en alternatieven die voldoen aan de internationale mensenrechtennormen	926 924,40
	2009/214-466	2008/127-238	Doodstraf	Reprieve Lbg	Europa betrekken bij de strijd voor de afschaffing van de doodstraf in de VS	504 454,40
	2012/297-079	2011/131-085/2	Doodstraf	Penal Reform International UK LBG	Geleidelijke afschaffing van de doodstraf en de toepassing van humane alternatieve straffen na een moratorium of afschaffing	864 037,60
	2012/297-080	2011/131-085/2	Doodstraf	Reprieve Lbg	Europa betrekken bij de strijd voor de afschaffing van de doodstraf in de VS, de MONA-regio en Zuid-Oost-Azië	715 476,94
	2010/222-086	2010/128-815	Foltering	Penal Reform International UK LBG	Versterking van instellingen en capaciteitsopbouw bij maatschappelijke organisaties ter bestrijding van foltering in 9 GOS-landen	1 130 583,00
	2010/222-733	2010/128-815	Foltering	The Redress Trust Limited LBG	Schadevergoeding voor foltering: wereldwijde uitwisseling van expertise	1 033 805,00
China	2008/148-024	2007/126-224	Foltering	The Great Britain-China Centre	Voorkoming van foltering in de Volksrepubliek China	787 966,00
	2013/318-802	2013/132-762	Foltering	The Rights Practice LBG	Bestrijding van foltering in China: versterking van de rol van maatschappelijke organisaties	662 500,00
	2009/167-381	2008/127-238	Doodstraf	The Great Britain-China Centre	Het bevorderen van de rechterlijke beoordelingsvrijheid ter beperking en vermindering van de toepassing van de doodstraf	576 723,00
	2012/297-072	2011/131-085/2	Doodstraf	International Death Penalty Research Centre, Beijing Normal University	„Use less” — rechterlijke terughoudendheid bij de toepassing van de doodstraf in China	938 783,76
Democratische Republiek Congo	2008/148-156	2007/126-224	Foltering	Solidarite Pour La Promotion Sociale Et La Paix Asbl	Ondersteuning en rehabilitatie van slachtoffers van foltering in de DRC	421 836,00
	2013/318-886	2013/132-762	Foltering	Centre International Pour La Justice Transitionnelle — International Center For Transitional Justice Asbl	Toepassing van het complementariteitsbeginsel: versterking van de nationale gerechtelijke reactie op internationale misdaad in de Democratische Republiek Congo (DRC) en Ivoorkust	959 965,00
	2010/222-810	2010/128-815	Foltering	Coopi — Cooperazione Internazionale	Project ter voorkoming, bescherming en rehabilitatie van slachtoffers en hun gemeenschappen en ter versterking van de capaciteit van gemeenschappen en de overheid in het oosten van de DRC	1 395 000,00

Bijlage VII

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidiebedrag (euro)
Democratische Republiek Congo	2012/307-100	132 -685	Foltering	Solidarite Pour La Promotion Sociale Et La Paix Asbl	Hulp voor slachtoffers van foltering en preventieve acties (toezicht, pleitbezorging en bewustmaking) tegen foltering in de Democratische Republiek Congo	131 500,00
	2013/308-415	132-685	Foltering	Ligue De La Zone Afrique Pour La Defense Des Droits Des Enfants Etudiants Et Eleves Asbl	Toezicht op en follow-up van de bewijsvoering in rechtszaken van vrouwen en kinderen die het slachtoffer zijn van seksueel en gender-gelateerd geweld	103 300,00
	2009/224-243	128 -135	Foltering	Ligue De La Zone Afrique Pour La Defense Des Droits Des Enfants Etudiants Et Eleves Asbl	Versterking van een juridisch loket en psychologische bijstand voor vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld	61 463,00
Georgië	2008/148-044	2007/126-224	Foltering	Association Justice And Liberty	Voorkoming van foltering in militaire gevangenissen	204 961,00
	2008/148-184	2007/126-224	Foltering	Empathy Association	Versterking van het systeem voor de rehabilitatie van slachtoffers van foltering in Georgië	679 937,00
	2013/318-878	2013/132-762	Foltering	Empathy Association	Kaukasisch netwerk tegen foltering: multidisciplinaire rehabilitatiediensten voor slachtoffers van foltering en de bestrijding van straffeloosheid	980 000,00
	2010/222-921	2010/128-815	Foltering	Georgian Centre For Psycho-Social And Medical Rehabilitation For Torture Victims	Ervoor zorgen dat personen die met foltering te maken hebben gehad toegang hebben tot rehabilitatiediensten en bijdragen tot het voorkomen van foltering in Georgië	766 000,00
Zuid-Afrika	2013/318-879	2013/132-762	Foltering	Stichting Young In Prison (YIP)	Beëindiging van straffeloosheid bij foltering en wrede, onmenselijke of ontorende behandeling van kinderen in gevangenissen in Zuid-Afrika en Malawi	882 817,00
	2010/222-102	2010/128-815	Foltering	University Of Cape Town	Afrikaanse instellingen toerusten ter voorkoming en bestrijding van foltering en andere vormen van mishandeling in zes Afrikaanse landen — de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van operationele normen	1 194 359,00
	2012/302-948	131 -543	Foltering	The Greater Nelspruit Rape Intervention Project Group	Programma voor rechten bij seksueel en huiselijk geweld	173 317,00

Bijlage VII

Land	Contract-nummer	Oproep tot het indienen van voorstellen	Thema	Begunstigde	Naam project	Subsidiebedrag (euro)
Verenigde Staten van Amerika	2009/167-748	2008/127-238	Doodstraf	Murder Victim's Families For Human Rights	Stemmen van slachtoffers tegen de doodstraf	485 615,65
	2009/167-820	2008/127-238	Doodstraf	The National Coalition To Abolish The Death Penalty	Intensief steunprogramma van de nationale coalitie voor de afschaffing van de doodstraf	305 060,86
	2009/167-888	2008/127-238	Doodstraf	Witness To Innocence	American DREAM-campagne	374 944,62
	2009/211-244	2008/127-238	Doodstraf	American Bar Association	Het doodstrafbeoordelingsproject: naar een landelijk moratorium op executies	708 162,00
	2009/167-889	2008/127-238	Doodstraf	Death Penalty Information Center	Koerswijziging in het debat over de doodstraf: een voorstel voor onderzoek naar de publieke opinie, het ontwikkelen van een boodschap en mededelingen over de doodstraf in de VS	193 443,00
	2012/297-076	2011/131-085/2	Doodstraf	Witness To Innocence	Project: Ogen wijd open	850 032,14
	2012/297-078	2011/131-085/2	Doodstraf	Equal Justice USA Inc Corporation	Doorbreek barrières: betrek nieuwe stemmen bij de inzet voor de afschaffing van de doodstraf in de Verenigde Staten	495 014,31

Bron: Europese Commissie.

Samenvatting

IV

De Commissie en de EDEO zijn ten volle overtuigd van de doeltreffendheid van het EIDHR als een van de instrumenten in de strijd tegen foltering en de doodstraf, een overtuiging die breed gedragen wordt door talrijke mensenrechtenorganisaties en -activisten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de American Bar Association publiekelijk heeft erkend dat de toekenning van een EIDHR-subsidie een rol heeft gespeeld bij de afschaffing van de doodstraf in de staat Pennsylvania.

V

Het EIDHR is volledig in overeenstemming met de EU-prioriteiten op mensenrechtengebied, zowel wereldwijd als ten aanzien van individuele landen. Door de aard en de doelstellingen van het EIDHR krijgen mensenrechtenorganisaties een leidende rol. Het EIDHR is voor hen een doeltreffend en praktisch instrument om hun eigen beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Tegelijkertijd leveren zij ook een bijdrage aan de totstandkoming van de beleidsdoelstellingen van de EU, waardoor een win-winsituatie ontstaat. De procedures voor het toekennen van subsidies waarop het EIDHR is gebaseerd, worden op een strikte en transparante wijze toegepast. Dit is opmerkelijk, rekening houdende met het zeer grote aantal aanvragers wereldwijd bij elke oproep en de bijhorende moeilijkheid om voorstellen te beoordelen op een werkterrein als mensenrechtenbescherming, waarop gekwantificeerde beoordelingen niet gemakkelijk kunnen worden toegepast. Het EIDHR heeft betrekking op acties die zich afspelen in zeer complexe politieke situaties en in landen waar de werkomstandigheden vaak moeilijk zijn, aangezien doelstellingen op het gebied van de mensenrechten zelfs onder de meest gunstige omstandigheden niet gemakkelijk haalbaar zijn. Uit het zeer geringe aantal klachten of geschillen met betrekking tot het EIDHR — en inderdaad het onverminderd grote aantal voorstellen bij elke oproep tot het indienen van voorstellen (een totaal van bijna 1 200 conceptnota's van voorstellen voor de oproepen tot het indienen van voorstellen die door de Rekenkamer zijn onderzocht) — blijkt dat deze mening ook wordt gedeeld door de brede mensenrechtengemeenschap. Derhalve is de Commissie voornemens het EIDHR te blijven inzetten in het kader van een vraaggestuurde aanpak waarbij maatschappelijke organisaties worden aangespoord om hun projecten te ontwerpen overeenkomstig hun administratieve, operationele en geografische capaciteiten en hun eigen strategie.

De Commissie en de EDEO erkennen dat een grotere samenhang en meer synergie-effecten met andere EU-inspanningen noodzakelijk zijn om meer resultaten te boeken op het vlak van de mensenrechten en hun diensten leveren op dit vlak reeds inspanningen. Er moet evenwel rekening worden gehouden met het delicate evenwicht tussen de EU-prioriteiten op mensenrechtengebied, het belang van de projecten en de capaciteit en de inbreng van de maatschappelijke partnerorganisaties. Wij streven evenwel ernaar de beste projecten te selecteren. De strijd tegen foltering en de doodstraf behoort tot de mondiale prioriteiten van de EU. Dit is nogmaals bevestigd in de mededeling over het EU-actieplan inzake mensenrechten voor 2015-2019. Dat de strijd tegen foltering niet expliciet wordt vermeld als een van de prioriteiten in een land, betekent dus niet dat in dat land geen projecten tegen foltering kunnen plaatsvinden.

Ten slotte moet tijdens de toekenningsprocedure rekening worden gehouden met de vereisten op het vlak van transparantie en een eerlijke en gelijke behandeling van de subsidieaanvragers, in het bijzonder wegens het zeer hoge aantal aanvragers.

VI

De projecten die worden gefinancierd met middelen uit het EIDHR-programma leveren duurzame resultaten op en zijn kosteneffectief. Aangezien het bij de inhoud van deze projecten vaak om bij uitstek politieke kwesties gaat, zijn — in tegenstelling tot bijvoorbeeld wegenbouwprojecten — gemakkelijk kwantificeerbare maatstaven niet beschikbaar. Bovendien zijn initiatieven op het gebied van mensenrechten inherent afhankelijk van een politieke en juridische context waarbij niet mag aangenomen worden dat deze door een donor kunnen worden gecontroleerd. Een vaak voorkomende paradox op het vlak van de mensenrechten is dat de meest urgente acties vaak worden uitgevoerd in de moeilijkste omstandigheden.

De EU is een van de zeer weinige donoren die de strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf financieel ondersteunt. In talrijke gevallen is de EU de enige donor. Daarom zijn onze partnerorganisaties sterk afhankelijk van onze steun. De Commissie spant zich in om de gevolgen van een dergelijke afhankelijkheid te beperken en werkt hierbij samen met de weinige andere donoren op dit vlak (bv. het Vrijwillig Fonds van de Verenigde Naties voor de Slachtoffers van Foltering of de taskforce foltering van de EU-lidstaten) om te zorgen voor zoveel mogelijk coördinatie en samenhang.

Zie ook het antwoord op paragraaf 33.

VII

Van de zes aanbevelingen van de Rekenkamer, neemt de Commissie een aanbeveling over, aanvaardt zij drie aanbevelingen ten dele en kan zij de resterende twee aanbevelingen niet aanvaarden.

Inleiding

05

De aanzienlijke inspanningen van de EU op het vlak van de uitbanning van foltering en mishandeling en de afschaffing van de doodstraf zijn versterkt in het onlangs vastgestelde actieplan inzake mensenrechten en democratie voor de periode 2015-2019.

Opmerkingen

14

Om te kunnen inspelen op de behoeften en overeenkomstig zijn wereldwijd mandaat, maakt het EIDHR gebruik van een strategische combinatie van gerichte projecten, oproepen tot het indienen van voorstellen en noodfondsen die zowel door de centrale diensten als de delegaties worden beheerd, waarbij procedures worden gevolgd die uit hoofde van het huidige rechtskader voor de verlening van subsidies zijn toegestaan.

Het EIDHR wordt in eerste instantie ten uitvoer gelegd in de vorm van oproepen tot het indienen van voorstellen. Deze uitvoeringswijze is gebaseerd op een partnerschap met maatschappelijke organisaties en gaat uit van een van onderuit gestuurde benadering waarbij maatschappelijke organisaties worden aangespoord om hun projecten te ontwerpen overeenkomstig hun administratieve, operationele en geografische capaciteiten en hun eigen strategie.

In tweede instantie wordt het EIDHR uitgevoerd door een beroep te doen op gerichte projecten waarmee de lacunes kunnen worden weggewerkt die na de oproep tot het indienen van voorstellen aan het licht zijn gekomen en die in overeenstemming zijn met de politieke prioriteiten in de moeilijkste landen. In het jaarlijks actieprogramma 2015 wordt deze flexibiliteit versterkt „die tot doel heeft op een flexibele wijze en rekening houdend met de omstandigheden acties met onderhandse gunningen te ondersteunen in situaties waarbij duidelijk blijkt dat er zich op korte, middellange of lange termijn crisissituaties op het vlak van de mensenrechten voordoen en waar de publicatie voor een oproep tot het indienen van voorstellen niet raadzaam of onmogelijk

zou zijn, en/of waar blijkt dat financieringsorganisaties die zich inzetten voor de mensenrechten en mensenrechtenactivisten ernstig worden belemmerd”.

De twee uitvoeringswijzen zijn complementair en maken een wereldwijde inzet mogelijk overeenkomstig het EIDHR-mandaat.

15

Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden (algemeen politiek klimaat, mogelijkheden voor dialoog over het uitdragen van de mensenrechten) en met de instemming van de EU-missiehoofden kunnen de belangrijkste prioriteiten van de lokale landenstrategie inzake mensenrechten openbaar worden gemaakt. De bekendmaking van deze prioriteiten moet evenwel worden vermeden indien wordt geoordeeld dat dit nadelig zou zijn voor de uitvoering van de strategie.

Voorts is het vooral van belang dat diegenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het EIDHR op de hoogte zijn van de prioriteiten van de landenstrategieën inzake mensenrechten.

16

Naast de oproepen tot het indienen van voorstellen kan het EIDHR bijvoorbeeld ook door middel van gerichte acties ten uitvoer worden gelegd.

Zie het antwoord op paragraaf 14.

17

Door de aard en de doelstellingen van het EIDHR krijgen mensenrechtenorganisaties een leidende rol. Het EIDHR is voor hen een doeltreffend en praktisch instrument om hun eigen beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Tegelijkertijd leveren zij ook een bijdrage aan de totstandkoming van de beleidsdoelstellingen van de EU, waardoor een win-winsituatie ontstaat. Complementariteit en samenhang tussen financiering en politieke prioriteiten is natuurlijk fundamenteel, waarbij rekening moet worden gehouden met het delicate evenwicht tussen de EU-prioriteiten op mensenrechtengebied, het belang van de projecten en de capaciteit en de inbreng van de maatschappelijke partnerorganisaties. Daarnaast heeft de geleidelijke invoering van een op mensenrechten gebaseerde aanpak in het ontwikkelingsbeleid tot doel de samenhang van de EU-steun te versterken.

Met wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen kiest de Commissie voor een van onderuit gestuurde benadering in haar procedures en stelt zij haar prioriteiten vast in nauwe samenwerking met de

maatschappelijke organisaties. Derhalve wordt in het kader van het EIDHR gekozen voor een benadering die geen bindend karakter heeft en worden maatschappelijke organisaties ertoe aangespoord om hun projecten te ontwerpen overeenkomstig hun administratieve, operationele en geografische capaciteiten en hun eigen strategie.

Door hun aard zijn wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen gericht op meer delicate acties die moeilijk op nationaal niveau kunnen worden uitgevoerd of door lokale oproepen tot het indienen van voorstellen kunnen worden aangepakt.

In het kader van de lokale oproepen houdt de Commissie bij de gunnings- en selectiecriteria rekening met de omgevingsrisico's en gevoeligheden alsook met de samenhang met de mensenrechtenstrategie van de EU.

Het feit dat hierover geen expliciete vermelding is opgenomen in de landenstrategie inzake mensenrechten is nog geen reden om geen financiering te voorzien voor een project voor de strijd tegen foltering en de doodstraf in een land. Gezien het mondiale belang van dit vraagstuk moet gestreefd worden naar een mondiaal besef en wereldwijde campagnevoering om de impact op de multilaterale fora te versterken.

De aanpak met landenstrategieën inzake mensenrechten is vrij recent.

Wat Georgië betreft, zijn twee van de drie geëvalueerde projecten uitgewerkt voorafgaand aan de goedkeuring door de Raad van de landenstrategie inzake mensenrechten op 10 mei 2011. De politieke context heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij het ijveren voor een reactie en steun met betrekking tot de strijd tegen foltering in Georgië.

In Zuid-Afrika was de strijd tegen foltering niet opgenomen in de 5 prioriteiten van de landenstrategie inzake mensenrechten. De strijd tegen foltering is evenwel opgenomen als prioriteit in de lokale oproep voor het indienen van voorstellen van 2014 in Zuid-Afrika. Bijgevolg was de EU-delegatie in Pretoria van oordeel dat het thema van de steun een prioriteit op het gebied van de mensenrechten was geworden.

18

Bij de gekozen aanpak wordt uitgegaan van een holistische benadering. Hierover heeft overleg plaatsgevonden met de maatschappelijke organisaties om de verscheidenheid van de problemen waarmee de organisaties die

rond deze vraagstukken werken, adequaat te kunnen aanpakken en ervoor te zorgen dat de best mogelijke resultaten worden bereikt. De Commissie erkent evenwel dat er nog steeds ruimte is in het selectieproces bij de wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen voor een betere afbakening en grotere doelgerichtheid bij het bepalen van voorgestelde activiteiten. Derhalve spant de Commissie zich in om te voorzien in een nog grotere doelgerichtheid in de oproep tot het indienen van voorstellen, met name in de wereldwijde EIDHR-oproep tot het indienen van voorstellen 2015, die in juli 2015 zal worden gelanceerd.

19

De Commissie en de EDEO erkennen dat samenhang en synergie-effecten met andere EU-inspanningen noodzakelijk zijn om meer resultaten te boeken op het vlak van de mensenrechten en hun diensten leveren op dit vlak reeds inspanningen. Er moet evenwel rekening worden gehouden met het delicate evenwicht tussen de EU-prioriteiten op mensenrechtengebied, het belang van de projecten en de capaciteit en de inbreng van de maatschappelijke partnerorganisaties. Wij streven evenwel ernaar de beste projecten te selecteren.

Het EIDHR heeft een wereldwijd mandaat. Om het EIDHR-mandaat te kunnen uitvoeren, wordt gekozen voor een benadering waarbij samenhangende en complementaire instrumenten worden gecombineerd: de wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen (thematische doelstelling), de lokale oproepen tot het indienen van voorstellen (thematische en geografische doelstelling) en de gerichte projecten (voor de moeilijkste vraagstukken) alsook het noodfonds.

Zie ook het antwoord op paragraaf 17.

Wat de mensenrechtendialogen betreft, houden de EDEO en de Commissie rekening met de opmerking van de Rekenkamer en wensen zij hierbij de aandacht te vestigen op de volgende punten. De agenda voor de mensenrechtendialogen wordt vastgesteld tussen het desbetreffende land en EDEO, in overleg met de delegatie, DEVCO en andere diensten van de Commissie. Hierbij wordt ernaar gestreefd de prioriteiten aan te pakken die zijn opgenomen in de landenstrategieën inzake mensenrechten en/of de nationale mensenrechtenstrategieën. Gezien het politieke karakter van de mensenrechtendialogen kunnen deze dialogen variëren om te zorgen voor een gerichte discussie over enkele essentiële prioriteiten in plaats van telkens een gedachtewisseling te organiseren waarop alle prioriteiten worden besproken. Dit betekent evenwel niet dat de doelstellingen van de

EIDHR-projecten niet aan bod komen in de algemene dialoog tussen het land en de EU.

De EIDHR-projecten met betrekking tot de doodstraf volgen bijna volledig de beleidsonderdelen zoals vastgesteld in de mensenrechtenrichtsnoeren van de EU ten aanzien van de doodstraf. Zij steunen dus op drie pijlers (totale afschaffing, moratorium en naleving van minimumnormen). Het feit dat de vraagstukken die aan de orde komen in de mensenrechtendialogen met derde landen niet volledig overeenstemmen met de projecten, wijst evenwel niet op een gebrek aan samenhang. De initiatieven ten aanzien van de Verenigde Staten zijn hiervan een goed voorbeeld. Tijdens het bilateraal overleg stelt de EU de vertegenwoordigers van de VS in kennis van haar algemene initiatieven ten aanzien van de doodstraf alsook van specifieke acties in de VS. Deze laatste kennisgeving is uitsluitend ter informatie voor de federale Amerikaanse autoriteiten, aangezien de acties op het vlak van de doodstraf in de VS op het niveau van de staten tot stand komen en zich dus richten op de respectieve gouverneurs en de commissies voorwaardelijke invrijheidstelling van de staten waar de ter dood veroordeelde gevangenen zit.

In de Democratische Republiek Congo is het SOPROP-project uitgevoerd in samenhang met het APRODEPEP inzake afschaffing van de doodstraf (2007-2009) en met de politieke dialoog tussen de EU en de RDC. De wet houdende afschaffing van de doodstraf werd weliswaar niet aangenomen in het parlement, maar de discussies omtrent de wet waren wel een gelegenheid om een publiek debat te bevorderen.

20

Met het oog op een op mensenrechten gebaseerde benadering waarin alle mensenrechteninitiatieven in het kader van het EU-ontwikkelingsbeleid zijn opgenomen, zijn reeds verscheidene concrete stappen gezet.

- De op mensenrechten gebaseerde benadering is opgenomen in de procedures en modellen: identificatiefiche voor vormen van hulpverlening, het projecttoezichtstelsel van de Commissie (ROM — resultaatgericht toezicht) voor de resultaten en effecten die met de projecten en programma's worden behaald, de reeks criteria die de Commissie hanteert bij de beoordeling van projecten. Daarnaast is ervoor gezorgd dat bij het opstellen van stappenplannen voor contacten met maatschappelijke organisaties essentiële onderdelen van de op mensenrechten gebaseerde benadering zijn opgenomen.

- De op mensenrechten gebaseerde benadering is reeds opgenomen als beginsel in de EU-programmering voor de justitiële sector in Niger en Zimbabwe alsook bij de programmering van EU-steun in Peru.
- Er is gezorgd voor opleiding voor/over a) leidinggevenden bij de samenwerking b) mensenrechten c) gender d) maatschappelijke organisaties e) lokale autoriteiten f) contactpunten justitiële samenwerking in de delegaties alsook voor de DEVCO-medewerkers bij de centrale diensten.
- Eind juli 2014 is een vooraankondiging gedaan met betrekking tot de ontwikkeling van algemene opleidingsactiviteiten en de terbeschikkingstelling van technische bijstand aan de delegaties. Momenteel wordt gewerkt aan een dienstenovereenkomst met gedetailleerde info over de aard en de reikwijdte van de gevraagde diensten.

22

De gestandaardiseerde evaluatieschema's en andere richtsnoeren voorzien in een strikte en consistente beoordeling van de subsidieaanvragen, op het niveau van zowel de conceptnota als het volledige voorstel. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met zeer grote aantal aanvragen in het kader van de EIDHR-oproep tot het indienen van voorstellen.

22 a)

De aandacht van de beoordelaar wordt in het bijzonder gevestigd op een uitgebreide alinea van het document „Richtsnoeren voor beoordelaars”, dat sinds 2013 nog steeds wordt gebruikt als volwaardig onderdeel van de bijlagen bij de „Praktische leidraad voor aanbestedingen en subsidies voor het externe optreden van de EU”. In dit document worden de beoordelaars met nadruk erop gewezen dat het van cruciaal belang is dat zij de evaluatiecommissie hun pertinente en naar behoren gemotiveerde opmerkingen van elke onderafdeling van het evaluatieschema bezorgen en dat er overeenstemming moet zijn tussen de opmerkingen en de overeenkomstige punten voor elke onderafdeling. Daarnaast wordt voorafgaand aan het beoordelingsproces een informatievergadering georganiseerd met alle beoordelaars waarop al hun eventuele vragen over de criteria van het evaluatieschema worden beantwoord. Tijdens de volledige procedure is de communicatie tussen de Europese Commissie en de teamleider gegarandeerd.

22 b)

Aangezien het project ongewijzigd bleef tussen beide fases (conceptnota en volledige voorstel), werd het niet noodzakelijk geacht om de relevantie ervan opnieuw te beoordelen. In de nieuwe versie van de praktische leidraad die in juli 2015 wordt gepubliceerd, wordt evenwel voorzien in de mogelijkheid dat de beoordelaar de relevantie ad hoc opnieuw beoordeelt op basis van het volledige voorstel.

22 c)

Enerzijds moeten de evaluatieschema's voldoende gedetailleerd zijn om de voorstellen uitgebreid te kunnen beoordelen. Anderzijds moeten de evaluatieschema's hanteerbaar blijven voor de beoordelaars om binnen een redelijke termijn te worden ingevuld. Door elk aspect van elk criterium afzonderlijk te behandelen zou ook het risico op overlapping toenemen, waarbij hetzelfde detail onder verschillende criteria zou worden beoordeeld. De Commissie is derhalve niet voornemens in deze fase de bestaande evaluatiemodellen te wijzigen.

22 d)

De benadering met minimeisen geldt voor aanbestedingen, waar de aanbestedende dienst gedetailleerd aangeeft welke diensten, werkzaamheden of leveringen zij wenst aan te kopen en zij minimumvereisten oplegt waaraan de inschrijvers moeten voldoen. Het is onuitvoerbaar deze benadering toe te passen op subsidies, waar de aanvrager de te ondernemen actie zelf omschrijft. Het is in de praktijk ondenkbaar dat de Commissie specifieke eisen zou opstellen met betrekking tot de haalbaarheid of de impact van acties die enerzijds aanzienlijk kunnen verschillen en waarvan de inhoud de Commissie op voorhand niet bekend is.

23

Sinds 2013 maken de richtsnoeren voor de beoordelaars deel uit van de praktische leidraad (bijlage e 4b) en op grond van afdeling 3.2. van deze leidraad is de opname van een beoordeling voor elk criterium verplicht. Bovendien is het sinds 2012 gebruikelijk om een opleidingsdag voor externe beoordelaars te organiseren waarop alle aspecten van hun opdracht worden toegelicht.

Zie ook het antwoord op paragraaf 22 a).

Daarnaast wenst de Commissie te verduidelijken dat de beoordeling van de holistische benadering (hetgeen een partnerschap tussen organisaties veronderstelt) niet is opgenomen in het evaluatieschema. Dit is met opzet gedaan om de mogelijkheid te behouden dat zeer goede projecten die zich slechts toespitsen op een of twee

factoren die van belang zijn in de strijd tegen foltering, voor financiering in aanmerking worden genomen. In de richtsnoeren worden partnerschappen tussen organisaties sterk aanbevolen. Er geldt evenwel geen verplichting. In de richtsnoeren voor beoordelaars is toelichting gegeven over deze kwestie, alsook tijdens de informatiedag met de externe beoordelaars.

24

Het aantal gevallen dat werd beoordeeld, moet worden gezien in het kader van het totale aantal conceptnota's (1 193) en volledige voorstellen (316) dat naar aanleiding van deze oproepen is beheerd en beoordeeld.

Ondertussen is de procedure aangescherpt, met de vaststelling van de „Richtsnoeren voor beoordelaars” in 2013. Zie voor nadere gegevens het antwoord op paragraaf 22.

24 a)

Zie het antwoord op paragraaf 24.

25

Wat betreft de zaken waarvoor een herevaluatie zou kunnen plaatsvinden, wordt opgemerkt dat overeenkomstig afdeling 6.4.8.6 van de praktische leidraad „het evaluatiecomité kan besluiten de door de secretaris opgestelde rangschikking goed te keuren op grond van het verslag van de beoordelaars. Indien het comité niet akkoord gaat met de punten die door de beoordelaars aan een voorstel zijn toegekend, bijvoorbeeld wanneer er een significant verschil is tussen de punten die door de beoordelaars zijn toegekend, moet het comité dit besluit in het evaluatieverslag motiveren”.

De uitvoering van herevaluaties is een mogelijkheid, hetgeen verklaart waarom van elkaar afwijkende punten geen absoluut criterium vormen, in het bijzonder in het licht van het grote aantal voorstellen naar aanleiding van EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen.

26

Met name op een werkterrein zoals mensenrechten, dat zich niet leent voor een eenvoudige, kwantitatieve meting, is de omvang van de subsidie niet gerelateerd aan de verwachte impact. Met het EIDHR worden delicate kwesties aangepakt in vaak moeilijke politieke omstandigheden. De uitvoering vereist een grondige en tijdrovende aanpak. De capaciteit van de begunstigden van de subsidies is derhalve essentieel om de doelstellingen van het programma te bereiken. De groeiende werkdruk in combinatie met het beginsel van behoorlijk administratief beheer hebben ook ertoe geleid dat een toename van de gemiddelde waarde van subsidieovereenkomsten gewoonweg onvermijdelijk is geworden. Dit is de belangrijkste reden voor de verhoogde minimumbedragen voor subsidies en voor het feit dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op de flexibiliteit van getrapte subsidiëring (financiële steun aan derde partijen).

27

Kleinere organisaties blijven voorstellen indienen naar aanleiding van wereldwijde oproepen, doorgaans in partnerschap met meer gevestigde partners. In talrijke oproepen tot het indienen van voorstellen worden partnerschappen sterk aanbevolen, in het bijzonder voor acties met een mondiaal, regionaal of transnationaal toepassingsgebied. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld kleinere organisaties hun capaciteiten verruimen en beter toegang krijgen tot EU-financiering.

In de voorbije vier jaar heeft de Commissie voorafgaand aan de uitnodiging tot de wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen een seminar voor maatschappelijke organisaties georganiseerd om in het bijzonder maar niet uitsluitend lokale organisaties de mogelijkheid te bieden zich vertrouwd te maken met het EIDHR en de bijhorende procedures. In 2014 heeft het EIDHR-forum meer dan 500 deelnemers samengebracht, met inbegrip van (gesponsorde) lokale organisaties.

Daarnaast organiseren EU-delegaties ter plaatse specifieke opleidingen over EU-procedures voor lokale organisaties (projectmanagement, enz.)

28

Geval per geval wordt de situatie zorgvuldig door de Commissie onderzocht, waarbij zij zich ervan vergewist dat een begunstigde organisatie beschikt over de capaciteit en de technische vaardigheden om een specifiek project uit te voeren. De financiële capaciteit van de aanvragers is evenwel slechts een van de criteria waarmee rekening wordt gehouden bij de beoordeling van een voorstel. Soms is het heel goed mogelijk dat de ondersteunde ngo de enige organisatie is die in zeer delicate omstandigheden kan optreden. Voorts is het de taak van de Commissie om kleine organisaties te ondersteunen en te begeleiden bij de besteding van de subsidies en de versterking van hun bestuurlijke capaciteit.

29

Het EIDHR is ontworpen om maatschappelijke organisaties te helpen een reële kracht voor politieke hervormingen en verdediging van de mensenrechten te worden. Derhalve wordt in het kader van het EIDHR gekozen voor een vraaggestuurde benadering waarbij maatschappelijke organisaties ertoe worden aangespoord om hun projecten te ontwerpen overeenkomstig hun administratieve, operationele en geografische capaciteiten en hun eigen strategie.

29 a)

De Commissie hanteert verscheidene uitvoeringswijzen met het oog op een geografische spreiding en thematische invulling overeenkomstig het mandaat van het EIDHR.

Zie het antwoord op paragraaf 14.

Voorts wenst de Commissie erop te wijzen dat de strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf een werk van lange adem is. De gevolgen en de resultaten van de projecten zijn in de meeste gevallen moeilijk te kwantificeren en hebben betrekking op kwalitatieve, veeleer dan kwantitatieve gegevens. Gezien de aard van mensenrechtenprojecten geldt dit wel vaker voor de beoordeling van dergelijke projecten.

Ten slotte zijn er inderdaad landen waar er zeer weinig mogelijkheden zijn om op korte termijn vooruitgang te boeken op het vlak van de mensenrechten. De Commissie is er evenwel stellig van overtuigd dat dit het EIDHR niet mag beletten maatschappelijke organisaties te ondersteunen en zich te blijven inzetten in deze landen, met name wanneer zij een van de enige resterende financieringsbronnen is op dit zeer delicate terrein. Het stimuleren van een debat en het bevorderen van bewustwording en campagnevoering maken deel uit van een doeltreffende benadering.

29 b)

Hierbij wenst de Commissie het volgende op te merken:

- 1) De organisaties die zich met deze delicate kwesties bezighouden, worden vaak geconfronteerd met bedreigende situaties. Mensenrechtenactiviteiten hebben van nature ambitieuze doelstellingen die als idealistisch of te hoog gegrepen kunnen worden beschouwd. Voorts wordt erop gewezen dat sommige doelstellingen op het vlak van de mensenrechten van nature absoluut zijn, bv. het absolute verbod op foltering, slavernij of rassendiscriminatie. Het belang van deze doelstellingen ligt evenwel in specifieke en haalbare activiteiten en resultaten die beantwoorden aan de belangrijkste behoeften van de doelgroep en waarmee duurzame en blijvende gevolgen tot stand kunnen worden gebracht.
- 2) De inspanningen om de mensenrechtensituatie in een bepaald land te verbeteren, moeten doorgaans door de nationale regeringen worden geleverd. Dit geldt in het bijzonder voor de uitvoering van projecten die betrekking hebben op de voorkoming van foltering en de afschaffing van de doodstraf. Het is moeilijk om vooruit te lopen op de politieke bereidheid van een regering en haar overheidsdiensten. Voorts kunnen ook de politieke ontwikkelingen positieve of negatieve gevolgen hebben voor de uitvoering van projecten. Het is juist dat indien een regering bereid is de doodstraf af te schaffen of foltering te voorkomen, de financiering van een actie die hetzelfde doel voor ogen heeft als overbodig kan worden beschouwd.

29 c)

Zie het antwoord op paragraaf 33.

30

Het rechtskader dat van toepassing is op de oproepen tot het indienen van voorstellen, sluit elke wijziging van het voorstel uit, met uitzondering van niet-substantiële wijzigingen (zie artikel 204 van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement) alsook onderhandelingen met vermoedelijke begunstigden. Aanvragers kan alleen worden verzocht opheldering te verschaffen omtrent de bewijsstukken of ontbrekende informatie in te dienen. Met name gezien het zeer hoge aantal aanvragers en wegens de vereisten op het vlak van transparantie en een eerlijke en gelijke behandeling van de subsidieaanvragers is een volledige heronderhandeling van de projecten van de aanvragers tijdens de gunningsprocedure dus uitgesloten. De Commissie en de EDEO verwijzen hierbij ook naar hun opmerkingen bij de

respectieve taken van de beoordelaars en het evaluatiecomité in de paragrafen 22, 23 en 24.

33

De organisaties die zich met deze delicate kwesties bezighouden, worden vaak geconfronteerd met bedreigende situaties, hebben beperkte capaciteiten en ondervinden soms moeilijkheden om de EU-procedures na te leven. De Commissie merkt hierbij op dat de EU-delegaties en de centrale diensten op gezette tijden voorlichtings- en opleidingsbijeenkomsten over EU-procedures (met inbegrip van projectcyclusbeheer) organiseren om de ontoereikende kennis en deskundigheid bij de maatschappelijke organisaties zo goed mogelijk te ondervangen.

34

Er wordt op gewezen dat het totale bedrag voor activiteiten die niet zijn uitgevoerd, altijd in mindering wordt gebracht bij de saldobetaling.

36

Deze opmerking heeft betrekking op een van de vele potentiële risico's waarmee de ordonnateur rekening moet houden.

37

De Commissie is het niet eens met de opmerking van de Rekenkamer. De suboptimale kosteneffectiviteit is gering ten opzichte van het totale aantal overeenkomsten dat in het kader van de EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen wordt gesloten.

Hoewel bij zowel oproepen tot het indienen van voorstellen als aanbestedingen dezelfde beginselen van transparantie, billijkheid en gelijke behandeling in acht moeten worden genomen, zijn de aard en de vereisten voor overheidsopdrachten en subsidieovereenkomsten aanzienlijk verschillend. Voor subsidies geldt doorgaans dat er geen sprake kan zijn van een winstoogmerk en dat de begunstigde onomwonden de controle behoudt over het project. Bij aanbestedingen is winstbejag wel mogelijk en gaat het om de volledige overdracht van de te leveren prestaties aan de Commissie, inclusief eigendomsrechten. In elk geval is kosteneffectiviteit van de uitgaven niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan het soort procedure waarvan de Commissie zich wenst te bedienen.

Ten slotte worden aanbestedingsprocedures als volgt gedefinieerd in artikel 101 van het Financieel Reglement: „schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten”. Het is niet duidelijk hoe

dit in het algemeen nuttig zou kunnen zijn ten aanzien van het werkkterrein mensenrechten, waar slechts weinig ondernemers actief zijn.

38

Historisch gezien zijn de organisaties met de meest specifieke deskundigheid op het vlak van de bestrijding van foltering, slechte behandeling en de doodstraf gevestigd in Europa (bv. Londen, Kopenhagen, Genève) en de Verenigde Staten. Deze organisaties zijn wereldwijd actief en vervullen een sleutelrol op het vlak van campagnevoering bij internationale mensenrechtenorganen. Overwegingen inzake kosteneffectiviteit moeten worden afgewogen tegen de toegevoegde waarde en de unieke deskundigheid van deze organisaties.

Gezien het soort projecten dat meestal door het EIDHR wordt gefinancierd (capaciteitsopbouw, opleidingen, campagnevoering, enz.) maken de middelen voor human resources vaak een aanzienlijk deel uit van de totale begroting. De salarissen in Europa of de Verenigde Staten liggen inderdaad veel hoger dan in de meeste derde landen.

39

Indirecte kosten uitgedrukt als percentage van de directe subsidiabele kosten zijn een gevestigde praktijk in de contractmodellen van de praktische leidraad. In artikel 14 van de algemene voorwaarden van de subsidieovereenkomst wordt bepaald wat zij omvatten: de kosten die niet rechtstreeks verband houden met de actie. Deze definitie wordt vaak aangevuld met een meer gedetailleerde opsplitsing van de kosten in bijlage III (begroting) van de subsidieovereenkomst.

40

Het EIDHR wordt ingezet in delicate en complexe omstandigheden, waarbij de impact moeilijk te kwantificeren is en vooruitgang soms langzaam tot stand komt, in het bijzonder in de moeilijkste gevallen.

41

Deze moeilijkheden doen zich inderdaad voor, maar zijn inherent aan elke activiteit inzake mensenrechten in derde landen. Zie de antwoorden op de paragrafen 29, 32 en 43.

43

Door de aard ervan, leent een optreden op het vlak van mensenrechten zich niet voor een eenvoudige, kwantitatieve meting. Zie het antwoord op paragraaf 41.

Indien de doelstellingen en streefcijfers — hoe bescheiden ook — goed afgebakend zijn en indien het project erin slaagt de doelstellingen en streefcijfers te realiseren - is de impact niet noodzakelijkerwijs beperkt. De ontwikkeling van een methode voor een specifiek streefcijfer kan met name een aanzienlijke impact hebben op toekomstige projecten en dus op de langetermijndoelstelling van het project.

Onder de projecten die door de Rekenkamer zijn onderzocht, bevinden zich talrijke voorbeelden. Een project in de Democratische Republiek Congo was namelijk toegespitst op vrouwen en kinderen die het slachtoffer waren van huiselijk en seksueel geweld. De door de ngo voorgestelde methode kwam erop neer een duurzaam model te ontwikkelen voor speciale zorgkamers waar bijstand kan worden verleend aan slachtoffers van verkrachting, waarbij verkrachting als een vorm van mishandeling wordt beschouwd — onder het internationaal recht wordt mishandeling gelijkgesteld met foltering. Indien deze aanpak succesvol is (het project loopt momenteel nog), zal de methode ook op andere terreinen worden toegepast, waardoor een hefboomeffect zou kunnen ontstaan.

Ten slotte vestigt de Rekenkamer de aandacht op het project in Georgië dat op een kleine doelgroep was gericht: gedetineerden binnen het leger. Uit het project blijkt dat preventie een uiterst positieve rol speelt, zelfs indien de resultaten van buitenaf niet onmiddellijk zichtbaar zijn. Wat de resultaten op lange termijn betreft, heeft het project ervoor gezorgd dat voor het eerst een maatschappelijke organisatie toezicht kon uitoefenen op arrestantenlokalen van het leger. Indirect zorgde het project ook voor steun aan een weloverwogen besluit van de Georgische regering om nationaal preventief toezicht te laten uitoefenen door het bureau van de ombudsman.

44

De resultaten die met juridische ondersteuning kunnen worden geboekt, zijn altijd onzeker. De enkele rechtszaken met een positieve uitkomst die dankzij de steun van het EIDHR konden worden gewonnen, hebben evenwel een grote impact gehad en zo een precedentwerking gehad. Bovendien moet de impact niet beperkt blijven tot de afloop van specifieke rechtszaken of rechterlijke beslissingen. Hierbij moet ook rekening worden

gehouden met alle tussentijdse stappen die voor andere rechtszaken van strategisch belang kunnen zijn en die dus vanuit een langetermijnspectief moeten worden beoordeeld.

Zie de antwoorden op de paragrafen 43 en 45.

45

De projecten die worden gefinancierd met middelen uit het EIDHR-programma leveren duurzame resultaten op en zijn kosteneffectief. Aangezien het bij de inhoud van deze projecten vaak om bij uitstek politieke kwesties gaat, zijn — in tegenstelling tot bijvoorbeeld wegenbouwprojecten — gemakkelijk kwantificeerbare maatstaven niet beschikbaar. Bovendien zijn initiatieven op het gebied van mensenrechten inherent afhankelijk van een politieke en juridische context waarbij niet mag aangenomen worden dat deze door een donor kunnen worden gecontroleerd. Een vaak voorkomende paradox op het vlak van mensenrechten is dat de meest urgente acties vaak worden uitgevoerd in de moeilijkste omstandigheden. Bovendien is de strijd tegen de doodstraf en foltering een werk van lange adem. Gezien de aard van de EIDHR-projecten en de delicate omstandigheden waarin het EIDHR moet optreden, erkent de Commissie dat de impact moeilijk te kwantificeren is. Het is nodig om in dergelijke omstandigheden actief te blijven, overeenkomstig de doelstellingen en de mondiale reikwijdte van het EIDHR.

Door de aard ervan, leent een optreden op het vlak van de mensenrechten zich niet voor een eenvoudige kwantitatieve meting.

Overeenkomstig de van onderuit gestuurde benadering zijn het de potentiële begunstigen die de doelstellingen, de geografische reikwijdte van de activiteiten en de eindbegunstigen van de voorgestelde projecten bepalen overeenkomstig hun (administratieve, operationele en geografische) capaciteit en strategie. Bijgevolg kunnen door de aanvragers voorgestelde activiteiten inderdaad te hoog gegrepen zijn en zouden zij dus de gewenste impact niet kunnen bewerkstelligen.

45 a)

Zelfs al hebben de regeringen van Belarus, Rusland en Tadzjikistan geen blijk gegeven van enig voornemen om het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering te ratificeren, dan betekent dit niet dat in deze landen geen activiteiten kunnen worden uitgevoerd met het oog op een ratificatie in de toekomst. In Tadzjikistan hebben de projectactiviteiten ertoe bijgedragen dat de ombudspersoon voor het eerst een gevangenis heeft bezocht en eind 2013 een werkgroep heeft opgericht voor het toezicht op detentiecentra, waarbij ook vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en gevangenispersoneel betrokken zijn. In Belarus heeft het project steun verleend aan ngo's die zich inzetten op het vlak van de bestrijding van foltering en die begonnen zijn met het uitoefenen van toezicht op centra voor voorlopige hechtenis. In Rusland heeft het project ervoor gezorgd dat Russische ngo's over nieuwe instrumenten beschikken voor campagnevoering bij de autoriteiten.

45 b)

De strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf is een werk van lange adem. Vooruitgang en verbeteringen komen slechts langzaam tot stand en vallen niet noodzakelijk samen met de beperkte looptijd van de contracten. Voorts speelt ook de politieke context een aanzienlijke rol voor het behalen van resultaten, zoals de ratificatie van het Verdrag tegen foltering of een moratorium op de doodstraf. In verband met deze opmerking verwijst de Rekenkamer naar een project dat wordt uitgevoerd in zeer moeilijke en delicate omstandigheden (Midden-Oosten en Noord-Afrika, Oost-Afrika, Rusland, Centraal-Azië en Belarus), waar vooruitgang inderdaad zeer langzaam tot stand komt.

45 c)

Het project heeft ertoe geleid dat ngo's voor het eerst toezicht konden uitoefenen op arrestantenlokalen van het leger. Zie het antwoord op paragraaf 43 over de impact van het project in Georgië.

45 d)

Volgens het eindrapport zijn alle activiteiten met succes afgerond. Het is evenwel correct dat het impact van het project niet het niveau zou kunnen bereiken dat de organisatie vooraf had verwacht, hetgeen vaker voorkomt op dit werkterrein.

45 e)

Gezien de aard van de EIDHR-projecten en de delicate omstandigheden waarin zij worden uitgevoerd, is de impact vaak moeilijk te kwantificeren en wordt slechts langzaam vooruitgang geboekt, in het bijzonder in de moeilijkste gevallen zoals China. Het is nodig om in dergelijke omstandigheden actief te blijven, overeenkomstig de doelstellingen en de mondiale reikwijdte van het EIDHR.

45 f)

Zie het antwoord op paragraaf 45 e).

46

Zie het antwoord op paragraaf 45.

46 a)

De impact van het project in Afrika moet op middellange termijn worden vastgesteld. Dit zal worden beoordeeld door in elk betrokken land na te gaan in welke mate de internationale verplichtingen, standaarden en procedures worden nageleefd (rapportage, verdere omzetting in nationale wetgeving) en beide geratificeerde internationale instrumenten en de nationale wetgeving om foltering te bestrijden en te voorkomen daadwerkelijk worden ten uitvoer gelegd (ontwikkeling van jurisprudentie, toegang tot detentiecentra, schadevergoedingen en daling van het aantal gevallen van foltering).

46 b)

De impact van het project in China is moeilijk te meten wegens het gebrek aan adequaat bewerkte gegevens van de begunstigde van de subsidie. De delegatie heeft concrete informatie ontvangen waaruit blijkt dat deze actie een grote kans op slagen heeft. De actie wordt uitgevoerd door een organisatie met ruime ervaring en betrokkenheid bij beleidshervormingen in China. Tegelijkertijd wordt het project geleid door een invloedrijke professor op wiens deskundigheid een beroep is gedaan bij de lopende aanpassingen van de strafwet die momenteel wordt herzien. Naar verwachting zal dit resulteren in een vermindering van het aantal halsmisdaden.

Zie ook het antwoord op paragraaf 29a.

47 a)

Zie het antwoord op paragraaf 29a.

Tekstvak 6

De Commissie is verheugd over de opmerking van de Rekenkamer over de positieve resultaten die het EIDHR heeft bereikt in de strijd tegen de doodstraf in de Verenigde Staten.

Een voorbeeld van de positieve impact van het EIDHR is het moratorium op de doodstraf dat recentelijk door de gouverneur van Pennsylvania is ingesteld en dat ertoe heeft geleid dat onmiddellijk tijdelijk respijt is verleend aan gedetineerde Terrence Williams en 186 andere personen die momenteel in Pennsylvania ter dood zijn veroordeeld.

Het memorandum van gouverneur Tom Wolf waarin de aandacht wordt gevestigd op de cruciale rol van het rapport van de American Bar Association (die kon rekenen op financiële steun van het EIDHR) vindt u via volgende link: http://www.ydr.com/politics/ci_27523525/gov-tom-wolf-issues-death-penalty-moratorium

Een van de overtuigende argumenten die door de gouverneur is aangevoerd bij zijn besluit, is de door de American Bar Association opgestelde beoordeling over de doodstraf in Pennsylvania.

51

De Europese Unie is een van de zeer weinige donoren die de strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf financieel ondersteunt. In talrijke gevallen is de EU de enige donor. Daarom zijn onze partnerorganisaties sterk afhankelijk van EIDHR-steun. De Europese Commissie spant zich in om de gevolgen van een dergelijke afhankelijkheid te beperken door ermee in te stemmen dat de partnerorganisaties een beroep doen op fondsenwervers in het kader van EIDHR-projecten. Voorts werkt de Commissie samen met de weinige andere donoren op dit vlak (bv. het Vrijwillig Fonds van de Verenigde Naties voor de Slachtoffers van Foltering of de taskforce foltering van de EU-lidstaten) om te zorgen voor zoveel mogelijk coördinatie en samenhang.

Bovendien is het een onontkoombare paradox dat de zelfvoorzienendheid van niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties per definitie niet kan worden gegarandeerd door de instandhouding of verhoging van de financiering van de Commissie. Dit complexe vraagstuk kan niet worden opgelost met een verhoging van de EU-financiering

52

Zie het antwoord op paragraaf 51.

53 a)

Zie het antwoord op paragraaf 51.

Conclusies en aanbevelingen

54

Mensenrechtenacties zijn van nature moeilijk meetbaar en zijn bijzonder gevoelig voor politieke ontwikkelingen in de doellanden. Acties op het vlak van de strijd tegen foltering en de doodstraf zijn door hun aard nog delicaat dan andere mensenrechtenprojecten. Binnen dit kader zijn de EIDHR-middelen goed besteed, waarbij groot belang is gehecht aan het bereiken van een delicaat evenwicht tussen een breder toepassingsgebied — de wereldwijde EIDHR-oproepen zijn een groot succes aangezien voorstellen door aanvragers van over de hele wereld worden ingediend — en een strak beheer van de middelen. De Commissie is voornemens haar inspanningen voort te zetten om de rol van het EIDHR te versterken als een vitaal instrument van het externe EU-mensenrechtenbeleid.

Aanbeveling 1 — Zet de bescheiden middelen gericht in

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. De Commissie is het ermee eens dat de EIDHR-financiering moet worden toegespitst op de cruciale vraagstukken en zij bakent het toepassingsgebied van de wereldwijde oproepen tot het indienen van voorstellen reeds strikter af. Voor de wereldwijde EIDHR-oproep voor 2015 is dit bijvoorbeeld reeds het geval.

Overeenkomstig de van onderuit gestuurde benadering zal de Commissie zich blijven inzetten voor een delicaat evenwicht tussen de EU-prioriteiten op mensenrechtengebied, het belang van de projecten en de capaciteit en de inbreng van de maatschappelijke partnerorganisaties.

Aangezien de EIDHR-activiteiten vaak in zeer moeilijke omstandigheden plaatsvinden, verworpt de Commissie dus de aanbeveling voor een beperktere geografische reikwijdte en handhaaft zij een benadering die geen bindend karakter heeft en zich niet alleen richt op impact en een specifieke landenlijst.

55

Het is essentieel dat projecten op het vlak van de mensenrechten, in het bijzonder met betrekking tot foltering en de doodstraf, een adequate weerspiegeling zijn van de prioriteiten en werkwijzen die zijn vastgesteld door diegenen die dicht bij de realiteit op het terrein staan. Tijdens de dialogen worden de financiering van de projecten en hun doelstellingen vaak besproken. De agenda's moeten evenwel steeds toegespitst zijn op enkele prioriteiten. Deze prioriteiten worden vastgesteld in onderling overleg tussen de EDEO, de diensten van de Commissie, de delegatie en het partnerland. Bovendien stellen een groot aantal van de ondersteunde acties diepgewortelde praktijken van overheidsdiensten ter discussie, waardoor zij door partnerlanden kritisch worden benaderd. Daarnaast kan het ook gaan over mondiale, transnationale acties, waarbij traditionele ontwikkelingshulp of een dialoog met partnerlanden niet mogelijk is.

Ten slotte is de Commissie gezien het grote aantal aanvragers in het kader van de wereldwijde EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen, rekening houdende met het feit dat het huidige rechtskader voor subsidies niet in een dergelijke mogelijkheid voorziet en gelet op de algemene beginselen van een eerlijke en gelijke behandeling en van transparantie, niet voornemens voorafgaand aan de ondertekening van het contract te onderhandelen over de inhoud van de subsidieaanvragen.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden (algemeen politiek klimaat, mogelijkheden voor dialoog over het uitdragen van mensenrechten) en met de instemming van de EU-missiehoofden kunnen de belangrijkste prioriteiten van de lokale landenstrategie inzake mensenrechten openbaar worden gemaakt. De bekendmaking van deze prioriteiten moet evenwel worden vermeden indien wordt geoordeeld dat dit nadelig zou zijn voor de uitvoering van de strategie. Dit staat de samenhang tussen de prioriteiten en ontwikkelingssteun niet in de weg.

De Commissie is begonnen met de uitvoering van de op mensenrechten gebaseerde aanpak en zal deze benadering voortzetten. Voor meer concrete gegevens over de uitvoering van de op mensenrechten gebaseerde aanpak, zie het antwoord op paragraaf 20.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. De gestandaardiseerde evaluatieschema's en richtsnoeren voor beoordelaars zijn in 2013 gewijzigd. De Commissie is niet voornemens deze schema's en richtsnoeren in de nabije toekomst te wijzigen. De Commissie evalueert haar procedures evenwel voortdurend om verbeteringen te kunnen aanbrengen, in het bijzonder waar het gaat om de oproepen voor het indienen van voorstellen.

Ondanks het problematisch hoge aantal ontvangen voorstellen (in totaal 1 193 voorstellen voor de EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen die in deze audit aan de orde komen) past de Commissie strikte normen toe voor de EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen. De samenhang en consistentie van het evaluatieproces worden reeds gegarandeerd door openbare en gedetailleerde mandaten en richtsnoeren voor de beoordelaars van de subsidieaanvragen. De toekenningscriteria zijn duidelijk en worden op consistente wijze beoordeeld door externe deskundigen. Er bestaan duidelijke richtsnoeren voor de herevaluatie van voorstellen. Zie ook het antwoord op paragraaf 23.

Aanbeveling 4

De Commissie kan deze aanbeveling niet aanvaarden.

Op basis van de huidige regels kunnen voorafgaand aan de ondertekening van de overeenkomst alleen niet-substantiële wijzigingen worden aangebracht aan de subsidieaanvragen. In sommige gevallen heeft dit het mogelijk gemaakt niet-subsidiabele of buitensporige uitgaven te schrappen uit de oorspronkelijke begroting.

Gezien het grote aantal aanvragers in het kader van de wereldwijde EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen, rekening houdende met het feit dat het huidige rechtskader voor subsidies niet in een dergelijke mogelijkheid voorziet en gelet op de algemene beginselen van een eerlijke en gelijke behandeling en van transparantie, kan de Commissie voorafgaand aan de ondertekening van de overeenkomst met de aanvragers evenwel geen heronderhandeling aangaan over het projectontwerp.

Overeenkomstig artikel 204, lid 5, van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement kan het evaluatiecomité enige aanbevelingen doen, waarmee de ordonnateur rekening kan houden bij de contractering.

56

Zoals reeds uitvoerig is uiteengezet in de antwoorden op de paragrafen 29 en 45, zijn impactmetingen met betrekking tot mensenrechten — in tegenstelling tot andere terreinen van de ontwikkelingshulp — bijzonder moeilijk uit te voeren. Vooruitgang boeken op het vlak van de mensenrechten is een dynamisch proces, waarbij zelfs een project van schijnbaar beperkte omvang de balans kan doen overhellen naar de afschaffing van de doodstraf in Pennsylvania, zoals blijkt uit het antwoord op tekstvak 6 van dit verslag. Zelfs de invoering van nieuwe methoden voor impactmeting zou wellicht geen significante veranderingen kunnen bewerkstellingen ten aanzien van de moeilijkheid om de volledige impact van een specifiek mensenrechtenproject te meten.

Het vraagstuk van de zelfvoorzienendheid, dat cruciaal is voor mensenrechtenorganisaties, kan niet worden opgelost door grotere afhankelijkheid van langetermijnfinanciering door de Commissie — met name voor de organisaties buiten de EU. Met het oog op zelfvoorzienendheid heeft de Commissie in sommige gevallen ermee ingestemd dat fondsenwerving wordt opgenomen in de projectbegrotingen.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Gezien de moeilijke politieke omstandigheden waarin de EIDHR-projecten worden uitgevoerd, zou een vereenvoudigd logisch kader voordelig zijn voor de maatschappelijke organisaties.

Volgens de van onderuit gestuurde benadering die geldt voor het EIDHR moeten de doelstellingen en referentiekaders door de aanvragers zelf worden vastgesteld. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de uiteenlopende capaciteiten van de maatschappelijke organisaties. Bij elke impactmeting van mensenrechtenprojecten moet evenwel absoluut rekening worden gehouden met de zeer specifieke omstandigheden waarin EIDHR-projecten worden uitgevoerd. Hierbij komt nog dat niet kan worden verwacht dat in de landen of de regio's die de grootste nood hebben aan acties met betrekking tot foltering en de doodstraf, vooruitgang boeken op deze terreinen vanzelfsprekend is. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat mensenrechtenvraagstukken moeilijk te kwantificeren zijn. Derhalve overweegt de Commissie geen specifieke doelstellingen en referentiekaders in te voeren die als instrumenten in deze specifieke context zouden kunnen worden gebruikt.

Voorts levert de Commissie reeds inspanningen met het oog op een betere impactbeoordeling van mensenrechtenprojecten.

Aanbeveling 6

De Commissie kan deze aanbeveling niet aanvaarden.

Zelfvoorzienendheid van maatschappelijke organisaties die actief zijn op het vlak van mensenrechten is belangrijk voor de Commissie, die hiertoe in naar behoren gemotiveerde gevallen heeft ingestemd met de financiering van ngo-medewerkers die belast zijn met fondsenverwerving. Zelfvoorzienendheid wordt ook gegarandeerd door de cofinancieringsvereiste — door een verdere aanscherping van deze vereiste zouden evenwel talrijke acties in het gedrang kunnen komen wegens een gebrek aan alternatieve financieringsbronnen. Zelfvoorzienendheid houdt tevens in dat begunstigden van subsidies niet afhankelijk zijn van de Commissie als enige financieringsbron, of dat zij continu een beroep kunnen doen op subsidieovereenkomsten, ongeacht de verdiensten van hun projecten. Dit geldt des te meer aangezien de procedure voor vergelijkende oproepen tot het indienen van voorstellen in beginsel van toepassing is op de verlening van subsidies. Begunstigden die goed presteren tijdens de uitvoering van hun project, zullen doorgaans ook behoorlijk presteren tijdens de gunningsprocedure.

Donorcoördinatie is inderdaad van belang in de planningsfase, maar niet bij een oproep tot het indienen van voorstellen. De Commissie ziet niet in hoe met het huidige rechtskader in deze fase een deelname van derde partijen mogelijk zou kunnen zijn.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

De EU is vastbesloten om alle vormen van foltering en mishandeling te voorkomen en uit te bannen, alsmede om de wereldwijde afschaffing van de doodstraf te bewerkstelligen. De Rekenkamer beoordeelde de doeltreffendheid van het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten, waaruit subsidies worden verstrekt aan maatschappelijke organisaties voor de uitvoering van projecten waarmee deze doelen worden nagestreefd.

De Rekenkamer concludeert dat de geboden steun slechts ten dele doeltreffend was. Hoewel de Commissie passende behoeftenanalyses heeft gemaakt, heeft zij de steun niet optimaal gericht. Daardoor en door de ongunstige politieke context was de totale impact van de gefinancierde projecten niet optimaal. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen aan de Commissie met betrekking tot de selectie van projectvoorstellen, de coördinatie met andere EU-inspanningen, het kader voor prestatiemeting en de duurzaamheid van begunstigde organisaties.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau