SV 2022

01

Särskild rapport

EU-stöd för rättsstaten på västra Balkan:

grundläggande problem kvarstår trots ansträngningar

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–17
Västra Balkan	04–08
EU-stöd för rättsstaten på västra Balkan	09–17
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	18–23
Iakttagelser	24–70
EU:s prioriteringar för rättsstaten på västra Balkan är tydliga, men de väsentligaste riskerna hanteras ännu inte tillräckligt	24–45
IPA II-stödet återspeglar EU:s politiska prioriteringar, men civilsamhällets nyckelroll för rättsstaten har delvis förbisetts	25–31
Kommissionen minskar inte systematiskt de väsentligaste riskerna för att EU:s åtgärder inte ska få hållbara effekter	32–45
EU:s åtgärder har bidragit till reformer men har haft liten övergripande inverkan på de rättsstatliga framstegen	46–70
Projektens planerade output har oftast uppnåtts, men utfallen är tekniska och operativa	47–51
Vid projektövervakningen mättes ibland inte utfallen, och få projekt är sannolikt hållbara	52–56
Grundläggande problem kvarstår trots många års EU-stöd till reformer på västra Balkan	57–70
Slutsatser och rekommendationer	71–80
Bilagor	
Bilaga I – Granskade projekt – Output och utfall	
Bilaga II – Lista över intervjuade berörda parter (via videokonferens)	
Ordlista och förkortningar	

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Europarådet har definierat rättsstatsprincipen som en flerdimensionell princip enligt vilken bland annat all offentlig makt utövas inom de ramar som anges i lagstiftning, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. EU har antagit denna definition och fastställt i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen att rättsstaten är ett av medlemsstaternas gemensamma värden. Rättsstaten är en vägledande princip för unionens utrikespolitik. Den är också ett grundläggande och nödvändigt villkor för EU-medlemskap.

II De sex länder på västra Balkan som inte är med i EU (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo*, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien) får finansiering från flera källor, men EU är regionens största givare. EU:s ekonomiska stöd kanaliseras huvudsakligen till dessa länder genom instrumentet för stöd inför anslutningen (för närvarande IPA II). Rättsstaten är en av nio prioriterade IPA II-sektorer. Därmed stöds rättsstaten med ett särskilt budgetanslag som uppgick till 700 miljoner euro för perioden 2014–2020.

III Vi granskade om EU:s stöd för rättsstaten på västra Balkan under 2014–2020 har varit ändamålsenligt. Vi tittade på rättsstatskomponenter inom rättsväsendet och domstolsväsendet, korruptionsbekämpning och mänskliga rättigheter, närmare bestämt tillgång till rättslig prövning och yttrandefrihet. Vi bedömde framför allt om stödet var väl utformat och de planerade resultaten uppnåddes. Vi föresatte oss att göra en oberoende bedömning på området mot bakgrund av EU:s strategi för västra Balkan från februari 2018 och de förändringar som följde 2020 av den nya metoden för anslutningsförhandlingar.

IV På det stora hela fann vi att EU:s insatser visserligen har bidragit till reformer på tekniska och operativa områden, såsom att förbättra rättsväsendets effektivitet och utvecklingen av relevant lagstiftning, men att de har haft liten övergripande inverkan på grundläggande rättsstatliga reformer i regionen. Ett viktigt skäl till detta är den otillräckliga nationella politiska viljan att driva på de nödvändiga reformerna.

---

* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

V Kommissionens rättsstatliga prioriteringar delas av andra internationella organisationer, tankesmedjor och civilsamhällesorganisationer. Trots det är EU:s stöd på plats till civilsamhällets insatser för rättsstaten otillräckligt för att tillgodose behoven i sektorn, och effekterna av stödet övervakas inte ordentligt. Det krävs goda förutsättningar för medierna och civilsamhället för att främja demokratiska principer och behovet av förändring längs vägen mot EU-medlemskap. Men yttrandefrihet är det område där alla sex länderna har gjort minst framsteg. I vissa av länderna minskar allmänhetens stöd för de reformer som är nödvändiga för anslutningen.

VI Förutom bristande politisk vilja och egenansvar för reformer kan IPA II-projekt också köra fast på grund av begränsad administrativ kapacitet. Kommissionen använder dock inte systematiskt ändamålsenliga verktyg för att minska denna risk. Reglerna för tillämpning av politisk villkorlighet är inte tydliga, och IPA II saknar strikta villkorsklausuler som direkt skulle koppla avstannade rättsstatliga reformer till begränsad finansiering i andra sektorer.

VII Metoden för anslutningsförhandlingar som infördes 2020 är ett steg i rätt riktning, eftersom en klusterindelning av förhandlingskapitlen gör det möjligt för kommissionen att ta itu med alla områden med anknytning till rättsstaten samtidigt under anslutningsförhandlingarna. Den nya metoden är dock för ny för att man redan ska kunna se resultat.

VIII På grundval av dessa slutsatser rekommenderar vi kommissionen och Europeiska utrikestjänsten att göra följande:

— Stärka mekanismen för att främja rättsstatliga reformer i utvidgningsprocessen.

— Intensifiera stödet till den del av civilsamhället som arbetar med reformer av rättsstaten och mediernas oberoende.

— Stärka användningen av villkorlighet i IPA III.

— Stärka rapporteringen om och övervakningen av projekt.

Inledning

01 Kommissionen har kallat rättsstatsprincipen ”grunden för varje modern konstitutionell demokrati”[1]. Enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen är rättsstaten ett av de grundläggande värden som EU bygger på, och rättsstaten är också en vägledande princip för unionens yttre åtgärder[2]. Den är starkt förankrad i anslutningsprocessen och utgör ett grundläggande och nödvändigt villkor för EU-medlemskap[3]. Fokus i anslutningsförhandlingarna ligger på att anta och genomföra EU:s regelverk. Detta regelverk består av 35 lagstiftningsrelaterade förhandlingskapitel som utgör de regler som alla EU-medlemsstater förväntas följa.

02 ”Rättsstaten” är det EU-värde som fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen. Det inkluderar principerna om lagenlighet, som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning, av oberoende och opartiska domstolar, även vad gäller grundläggande rättigheter, maktdelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen[4]. Rättsstaten omfattar sex grundläggande principer[5] (se ***figur 1***), som har erkänts av EU-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

---

[1] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, COM(2018) 324 final, 2.5.2018, s. 1.

[2] Artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen.

[3] Se politiska kriterier för anslutning, såsom de definierades vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993, och artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen.

[4] Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

[5] Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen: *Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget idag och vägar framåt*, 3.4.2019, s. 1.

Figur 1 – Rättsstatsprinciperna

Källa: Revisionsrätten.

03 Ett av de viktigaste inslagen i ett funktionellt rättsstatssystem är förmågan att kontrollera den politiska och ekonomiska elitens makt.[6] I detta avseende är stärkandet av rättsstaten också nära förknippat med kampen mot korruption[7], som är ett av dess största hot. Korruption leder till godtycklighet och maktmissbruk och inverkar negativt på principerna om laglighet och rättssäkerhet, vilket undergräver medborgarnas förtroende för sina institutioner. Rättsstaten är också en nyckelfaktor för ekonomisk tillväxt. Länderna på västra Balkan har en betydande ekonomisk potential, men brister

---

[6] Marko Kmezić, *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, s. 3.

[7] *EU action against corruption – Exchange of views*, Europeiska unionens råd, 12276/19, 27.9.2019; s. 3.

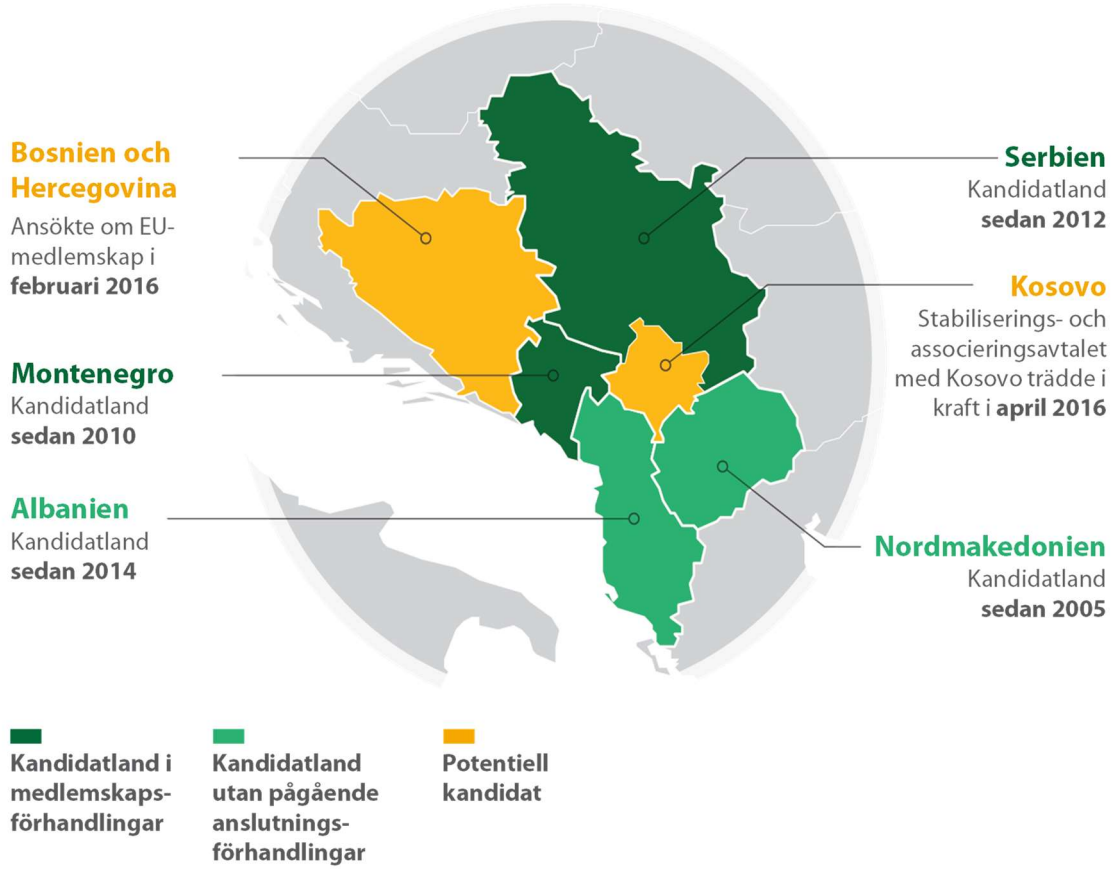
i rättsstaten, dåligt fungerande institutioner och alltför omfattande statliga ingripanden hindrar den ekonomiska utvecklingen[8].

Västra Balkan

04 Den ekonomiska och politiska krisen på 1980-talet, tillsammans med en pånyttfödd nationalism, orsakade upplösningen av Jugoslavien på 1990-talet längs gränserna för dess konstituerande republiker, vilket i allmänhet föregicks av väpnade konflikter. Fem självständiga länder bildades, till vilka Montenegro (2006) och Kosovo (2008) senare sällade sig. Albanien var en helt isolerad kommunistisk diktatur fram till 1991 när landet var tvunget att återuppbygga sin offentliga förvaltning från grunden. Slovenien (2004) och Kroatien (2013) är nu EU-medlemsstater. De återstående sex länderna på västra Balkan har historiskt varit drabbade av allvarliga etniska, politiska och ekonomiska konflikter, men alla strävar efter att ansluta sig till EU, och alla sex är kandidater eller potentiella kandidater för medlemskap (se ***figur 2***).

[8] COM(2018) 65 final, 6.2.2018, s. 6.

Figur 2 – Kandidatländer och potentiella kandidatländer för EU-medlemskap på västra Balkan



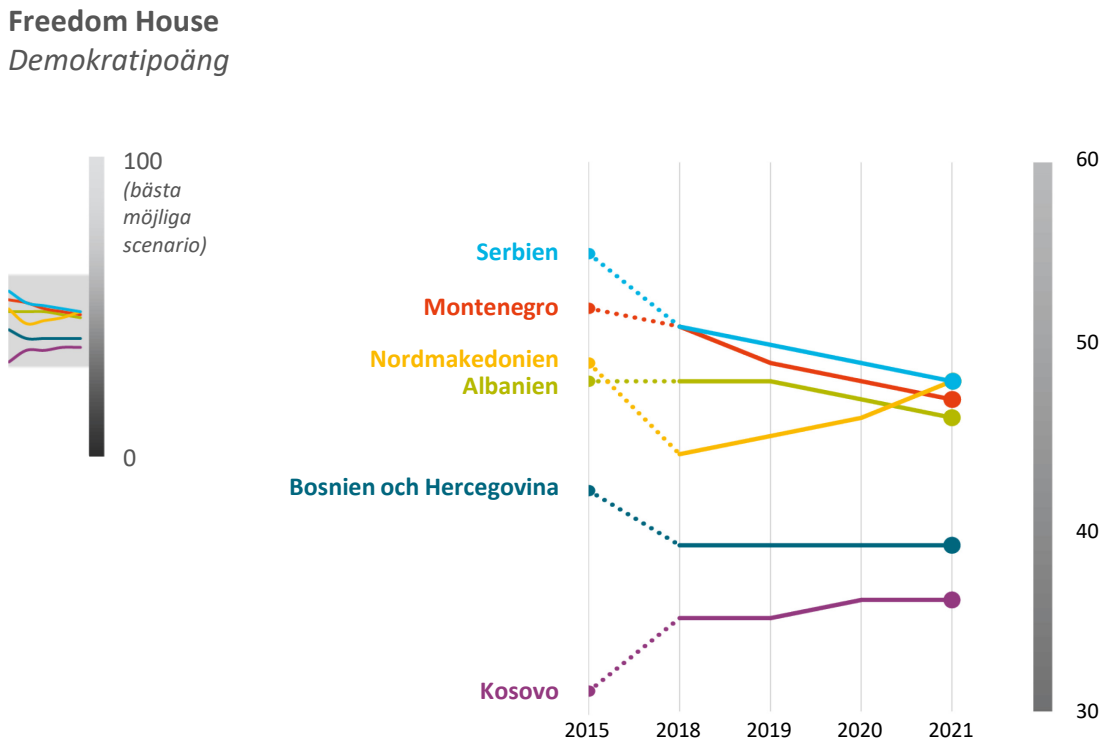
Källa: Revisionsrätten.

05 Den nuvarande utvidgningsrundan tar dock mycket längre tid än tidigare förhandlingar. Till exempel har Montenegro förhandlat sedan 2012 och Serbien sedan 2014, efter att preliminärt ha avslutat endast tre respektive två kapitel. I sitt meddelande från 2018[9] om utvidgningen och västra Balkan gav kommissionen tydligt uttryck för den allvarliga rättsstatssituationen i regionen och uppgav att länderna visade ”tydliga inslag av state capture, inbegripet kopplingar till organiserad brottslighet och korruption på alla statliga och administrativa nivåer, samt en kraftig sammanblandning av offentliga och privata intressen”.

[9] COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

06 Flera studier har visat att de flesta regeringarna i regionen har blivit mer auktoritära under det senaste årtiondet, trots att man gjort formella framsteg mot EU-medlemskap[10]. De framhåller att regeringarna på västra Balkan har lyckats kombinera ett formellt engagemang för demokrati och europeisk integration med informella auktoritära metoder. I sin årsrapport om demokratisk status betraktar Freedom House alla sex länderna på västra Balkan som övergångssystem eller hybridsystem[11], och med undantag för Nordmakedonien är trenden stabil eller till och med nedåtgående (se *figur 3*)[12].

Figur 3 – Demokratipoäng på västra Balkan



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Freedom House.

[10] Florian Bieber (2020), *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, s. 139, Jelena Džankić, Soeren Keil och Marko Kmezić (2018), *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, s. 89, och Marko Kmezič (2020): *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, i *Southeast European and Black Sea Studies*, s. 1–2.

[11] Freedom House, Demokratisk status.

[12] Freedom House, Förändringar i demokratisk status.

07 Korruption ger fortfarande anledning till oro i alla länder i regionen. Transparency International rapporterar att de straffrättsliga systemen ofta misslyckas med att på ett effektivt sätt utreda, lagföra och bestraffa korruption på hög nivå. De som döms får ofta oproportionerligt lindriga straff. Regeringarna i regionen har antagit många lagar till förmån för vänskapskorruption, vilket bland annat leder till tilldelning av fördelaktiga kontrakt, industrimonopol och anställning av bristfälligt kvalificerade offentliga tjänstemän som möjliggör korruption[13].

08 Den senaste tidens val i regionen har dock ofta utmanat den styrande eliten. I Montenegro förlorade det styrande partiet efter mer än 30 år vid makten parlamentsvalet i augusti 2020 till en bred oppositionskoalition. I kommunalvalet i Bosnien och Hercegovina i november 2020 röstade inte medborgarna på kandidaterna från de tre stora etniska partierna utan stödde politiska ”outsiders”. Kosovoalbanerna lät bli att rösta på etablerade partier, vilket ledde till att en tidigare oppositionsrörelse utgick som den relativa segraren i valet i Kosovo i februari 2021[14]. I Albanien deltog alla partier igen i valet i maj 2021, vilket var första gången detta skedde sedan 2017. Samtidigt som observatörer rapporterade farhågor om det styrande partiets och offentliga personers missbruk av statliga medel eller funktioner[15], inledde den allmänna åklagarmyndigheten utredningar i flera rapporterade ärenden.

EU-stöd för rättsstaten på västra Balkan

09 I februari 2018 antog kommissionen en strategi för ”trovärdiga utsikter till EU-medlemskap och ett ökat EU-engagemang för västra Balkan”. Strategin innehåller en handlingsplan som består av sex flaggskeppsinitiativ med inriktning på särskilda områden av gemensamt intresse, bland annat rättsstaten, som skulle genomföras mellan 2018 och 2020.

---

[13] Transparency International: *Captured states in the Western Balkans and Turkey*.

[14] Tena Prelec och Jovana Marović, *No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think*, BiEPAG, januari 2021.

[15] Gemensamt uttalande av den höga representanten/vice ordföranden Josep Borrell och kommissionsledamoten med ansvar för grannskap och utvidgning Olivér Várhelyi om parlamentsvalet ochFörenta staternas utsända i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

10 År 2020 ledde en ändring av metoden för anslutningsförhandlingar till en ”klusterindelning” av förhandlingskapitlen[16]. Det tematiska klustret ”grundprinciper” (rättsstaten, ekonomiska kriterier och reform av den offentliga förvaltningen) har en central roll. Kapitlen i det här klustret öppnas först och avslutas sist, och tillräckliga framsteg krävs på det här området innan andra kluster kan öppnas. Den nya anslutningsmetoden bekräftar på nytt bland annat att särskilda sakkunnigbedömningar ska användas systematiskt, att rådgivningsuppdrag i fråga om rättsstaten ska utvidgas till alla länder och att detaljerade handlingsplaner för rättsstaten ska upprättas.

11 EU riktar in sig på ett brett spektrum av områden med anknytning till rättsstaten (se *figur 4*).

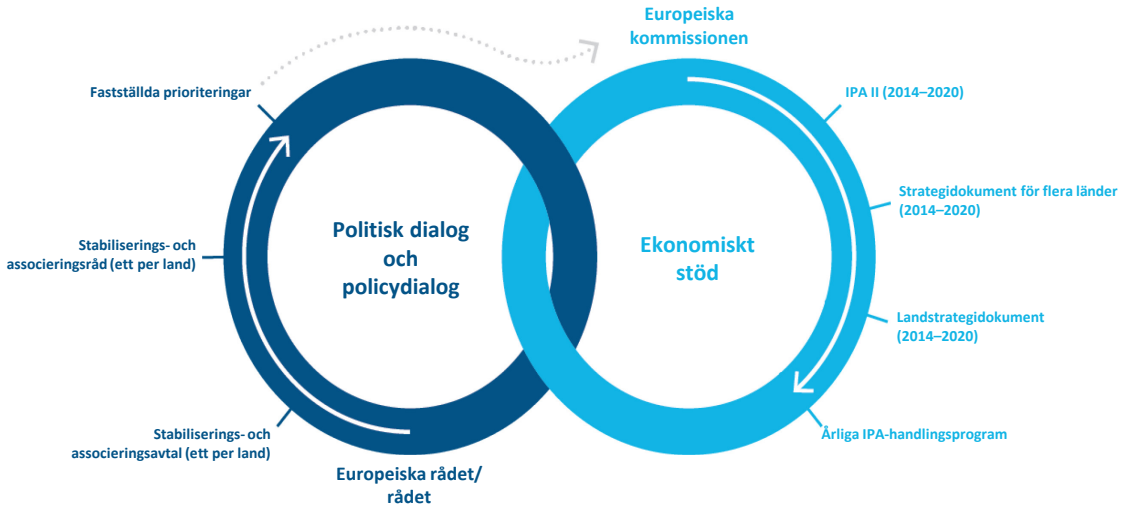
Figur 4 – Rättsstaten – områden för EU-stöd

Källa: Revisionsrätten.

12 Biståndet byggs runt två sammanflätade åtgärdslinjer: i) politisk dialog och policydialog och ii) ekonomiskt stöd, huvudsakligen genom IPA II (se *figur 5*).

[16] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Förbättra anslutningsprocessen – Ett trovärdigt EU-perspektiv för västra Balkan*, COM(2020) 57 final.

Figur 5 – EU och västra Balkan: från politisk dialog och policydialog till ekonomiskt stöd



Källa: Revisionsrätten.

13 Rådet, Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten) och Europeiska kommissionen (nedan kallad *kommissionen*) deltar i den politiska dialogen och policydialogen inom ramen för EU:s bredare stabiliserings- och associeringsprocess och dess politik gentemot västra Balkan, som inbegriper målet anslutningsförhandlingar och slutligt EU-medlemskap. Kommissionen fastställer också mål och prioriteringar för reformer i fleråriga strategidokument och ger vägledning genom meddelanden (se punkterna ***14***–***16***).

14 Västra Balkan får finansiering från flera källor (Förenta staterna, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling samt EU:s medlemsstater), men EU är regionens största givare[17]. EU:s ekonomiska stöd kanaliseras huvudsakligen genom instrumentet för stöd inför anslutningen (för närvarande IPA II)[18], som stöder antagandet och genomförandet av de reformer som krävs för EU-medlemskap. Biståndet tar sig olika former, bland annat bidrag, budgetstöd, kapacitetsuppbyggnad, partnersamverkan, tekniskt bistånd och informationsutbyte.

---

[17] How much has the EU invested already in the Western Balkans? *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

[18] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 231/2014 av den 11 mars 2014.

15 Rättsstaten är en av nio prioriterade IPA II-sektorer, med stöd av ett särskilt budgetanslag för varje land. Under 2014–2020 anslogs omkring 0,7 miljarder euro till västra Balkan för att stödja rättsstaten och grundläggande rättigheter, vilket motsvarar omkring 16 % av EU:s totala bilaterala bistånd till dessa länder (se ***tabell 1***)[19].

Tabell 1 – Bilaterala IPA II-anslag för rättsstaten och grundläggande rättigheter

		miljoner euro							
Budgetpost	**Land**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Totalt**
22 02 01 01	Albanien	4	13	23	0	59	13	23	**134**
	Bosnien och Hercegovina	2	23	3	30	60			**117**
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	**94**
	Nordmakedonien	20	0	15	0	1	1	20	**57**
	Montenegro	7	21	0	0	15	0	0	**42**
	Serbien	28	28	46	72	29	0	44	**246**
	Totalt västra Balkan	**82**	**108**	**95**	**105**	**180**	**20**	**105**	**690**

Källa: Revisionsrätten, på grundval av varje lands reviderade vägledande strategidokument för 2014–2020, som finns tillgängliga på GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars webbsida om utvidgning.

16 Viktiga beslut i anslutningsprocessen – från beviljande av kandidatstatus till öppnande och avslutande av förhandlingskapitel – fattas enhälligt av rådet. I praktiken övervakar rådet (allmänna frågor) EU:s utvidgningsprocess och anslutningsförhandlingar och analyserar situationen en gång om året. Diskussionerna och de beslut som fattas bygger på kommissionens årliga meddelande om utvidgningen och de enskilda ländernas framstegsrapporter.

17 På toppmötet mellan EU och västra Balkan i Sofia i maj 2018 enades EU och medlemsstaterna om en förteckning över åtgärder för att stödja stärkandet av rättsstaten och goda styrelseformer på västra Balkan. Denna förteckning kallas prioriteringsagendan från Sofia och innehåller följande åtgärder:

— Öka stödet för en reform av rättsväsendet och ansträngningarna för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet, vilket ska inbegripa kapacitetsuppbyggnad med avseende på förebyggande av korruption.

— Utvidga de rådgivande rättsstatsuppdragen med ökat stöd från medlemsstaterna och EU.

[19] Utöver bilateralt stöd tillhandahåller EU också gränsöverskridande bistånd och bistånd som omfattar flera länder, inklusive horisontella och regionala program om rättsstaten. Det finns dock inget specifikt anslag enbart för rättsstaten.

— Förbättra övervakningen av reformer genom mer systematiska fallbaserade sakkunnigbedömningsuppdrag.

— Införa övervakning av rättegångar som rör allvarlig korruption och organiserad brottslighet.

— Arbeta för bättre resultatmätning när det gäller rättsliga reformer.

— Genomföra stöd till västra Balkan genom det europeiska initiativet för demokrati på området oberoende och pluralistiska medier och civilsamhället.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18 Syftet med vår revision var att bedöma om EU:s stöd[20] för rättsstaten på västra Balkan har varit ändamålsenligt. Vi föresatte oss att göra en oberoende bedömning av detta ämne mot bakgrund av EU:s utvidgningsstrategi från februari 2018 och de förändringar som följde av den nya metoden för klusterindelning 2020.

19 För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställde vi följande två delfrågor:

— Har EU:s stöd för rättsstaten på västra Balkan utformats väl?

— Har EU:s stöd för rättsstaten på västra Balkan gett de förväntade resultaten?

20 Vi granskade kommissionens och utrikestjänstens verksamhet på västra Balkan. I vår individuella granskning av de sex länderna på västra Balkan (se ***figur 2***) fokuserade vi på a) IPA II, som är det viktigaste instrumentet för att stödja rättsstaten i regionen, och b) EU:s politiska dialog och policydialog med nationella myndigheter.

21 Vi begränsade vår revision till tillhandahållande av stöd till centrala statliga institutioner och andra viktiga berörda parter, såsom civilsamhällesorganisationer, inom följande områden:

- Rättsväsendet och domstolsväsendet, inbegripet oberoende och opartiskhet, ansvarsskyldighet, professionalism och kompetens samt rättsväsendets kvalitet och effektivitet.

- Åtgärder mot korruption, förebyggande och utredande aspekter av straffrätten och kampen mot organiserad brottslighet.

- Mänskliga rättigheter – både de som direkt rör rättsstaten, såsom rätten till en rättvis rättegång och tillgång till rättslig prövning, och de som har rättsstatliga konsekvenser, såsom yttrandefrihet (särskilt mediernas oberoende)[21].

---

[20] Termen ”EU” avser olika generaldirektorat vid kommissionen, EU:s delegationer och utrikestjänsten men inte medlemsstaterna.

[21] ”[…] försök att minska mångfalden och försvaga nödvändiga kontrollinstanser som det civila samhället och oberoende medier är varningssignaler för hot mot rättsstatsprincipen”, *Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan*, COM(2019) 343 final, s. 2.

22 Vårt arbete omfattade en genomgång av all dokumentation om EU:s utvidgning, förvaltningsrapporter, slutsatser från rådet och stabiliserings- och associeringskommittéerna, nationella strategidokument och handlingsplaner. Vi gjorde en detaljerad analys av 20 rättsstatsprojekt som finansierades av IPA II i de sex länderna på västra Balkan under programperioden 2014–2020. Dessa projekt var främst inriktade på att stärka rättsväsendets kapacitet eller kampen mot korruption eller organiserad brottslighet, i allmänhet genom tekniskt stöd. Vi granskade också två byggnadsprojekt och ett projekt till stöd för civilsamhällesorganisationer. En fullständig förteckning över projekten finns i ***bilaga I***.

23 Som ett komplement till vår analys intervjuade vi företrädare för kommissionen, utrikestjänsten och ledande genomförandepartner i Albanien, Serbien och Bosnien och Hercegovina. Vi intervjuade också företrädare för de viktigaste rättsstatliga institutionerna i Albanien och Serbien, liksom andra viktiga berörda parter, såsom Europarådet, andra internationella givare och civilsamhällesorganisationer (se även ***bilaga I***). Slutligen fick vi hjälp av en panel med tre externa specialister på rättsstaten på västra Balkan.

Iakttagelser

EU:s prioriteringar för rättsstaten på västra Balkan är tydliga, men de väsentligaste riskerna hanteras ännu inte tillräckligt

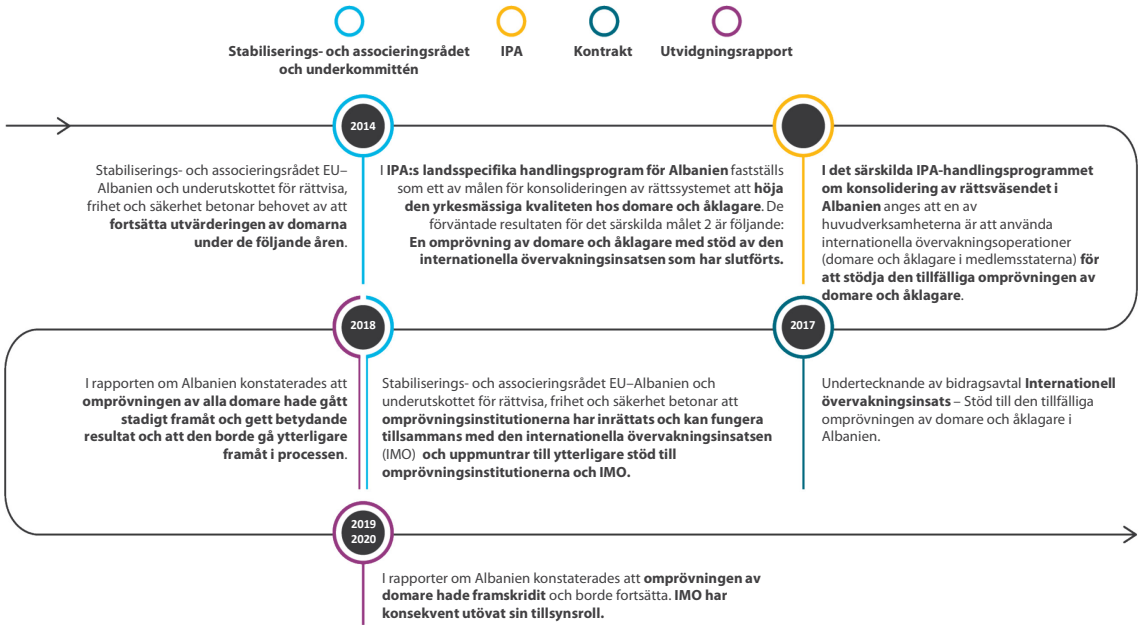
24 I detta avsnitt undersöker vi utformningen av EU:s stöd för rättsstaten på västra Balkan. Vi bedömer i synnerhet om kommissionen och utrikestjänsten har identifierat och tagit itu med de viktigaste rättsstatliga prioriteringarna i regionen och om dessa prioriteringar är förenliga med EU:s politiska uttalanden och de prioriteringar som fastställts av andra internationella organisationer, experter och tankesmedjor. Vi undersöker hur väl den politiska dialogen och policydialogen om rättsstaten återspeglades i de vägledande strategidokument som kommissionen utarbetat med vart och ett av de sex länderna, och hur den senare omvandlades till konkreta åtgärder. Vi bedömer också om kommissionen vid planeringen av EU:s åtgärder inkluderade konkreta åtgärder för att minska riskerna avseende ändamålsenlighet och inverkan.

IPA II-stödet återspeglar EU:s politiska prioriteringar, men civilsamhällets nyckelroll för rättsstaten har delvis förbisetts

25 EU:s stöd måste anpassas till de politiska prioriteringar som EU och kandidatländerna enats om och motsvara deras specifika behov. Detta kräver att kommissionen utvecklar sina politiska prioriteringar på grundval av specifika landsbedömningar av de största hindren för att förbättra rättsstaten.

26 Vår bedömning av IPA II-planerings- och genomförandedokument från perioden 2014–2020 visar på en anpassning till policyrelaterade och politiska dialogdokument, såsom EU:s gemensamma ståndpunkter om stabiliserings- och associeringsavtal och resultaten från underkommittémöten om rättvisa, frihet och säkerhet. I flera fall har de rättsstatliga sektorer som rådet och kommissionen identifierat i stabiliserings- och associeringsavtalen och utvidgningsrapporterna bidragit till specifika mål i de olika IPA-handlingsprogrammen och sedan till finansierade projekt. ***Figur 6*** ger ett exempel på hur de två åtgärdslinjerna kopplas samman. Vår granskning av ett urval av rapporter från internationella organisationer och tankesmedjor visade att de har lyft fram frågor som liknar dem som kommissionen inriktar sig på.

Figur 6 – Albanien: överensstämmelse mellan politisk dialog och ekonomiskt stöd



Källa: Revisionsrätten, på grundval av dokument från kommission och rådet.

27 Kommissionen offentliggör årliga utvidgningsrapporter med information om rättsstatssituationen i varje land. I dessa årliga bedömningar presenteras vad som har uppnåtts under det föregående året på de områden som definieras i både IPA II-planeringsdokumenten och politiska uttalanden, liksom även rekommendationer och riktlinjer om prioriteringarna för reformer, såsom ändring av befintlig lagstiftning eller antagande av ny lagstiftning i enlighet med EU:s standarder eller Europarådets rekommendationer. Eftersom de belyser vissa viktiga rättsstatliga behov är de användbara vid utformningen av framtida IPA-stöd. Rapporterna fyller sitt syfte att tillhandahålla information om utvidgningsprocessen, men de kopplar inte på ett systematiskt sätt framstegen (eller bristen på framsteg) till specifika EU-åtgärder eller föreslår hur EU skulle kunna bidra till att genomföra rekommendationerna.

28 Civilsamhällesorganisationer spelar en viktig roll för att säkerställa regeringars ansvarsskyldighet och yttrandefriheten. Vår granskning av EU:s gemensamma ståndpunkter om stabiliserings- och associeringsavtalen och protokollen från underutskottsmötena om rättvisa, frihet och säkerhet visade dock att EU vid dessa möten, förutom i Albanien, inte systematiskt har tagit upp den roll som civilsamhällesorganisationer spelar.

29 Kommissionen har ökat sitt ekonomiska stöd till civilsamhällesorganisationer genom det europeiska initiativet för demokrati och andra instrument (se ett exempel på ett projekt som stöder civilsamhällesorganisationer i punkt ***51***). Det finns dock bevis

för att EU:s stöd till det civila samhällets insatser när det gäller rättsstaten är otillräckligt för att tillgodose behoven i sektorn (se punkterna ***30***–***31*** och ***70***) och främst bygger på kortsiktiga projekt. I en oberoende utvärdering av rättsstaten har man konstaterat att bristen på framsteg bland annat korrelerar med otillräckligt deltagande eller marginalisering av det civila samhället[22].

30 Bristen på vederbörlig hänsyn till civilsamhällesorganisationers roll, både i den politiska dialogen och i det ekonomiska stödet, kritiserades också i Transparency Internationals bedömning av 2018 års meddelande om utvidgning[23]. Mot bakgrund av utmaningarna i fråga om yttrandefriheten är detta fortfarande ett särskilt oroande område i alla sex länderna på västra Balkan (se punkterna ***66***–***67***).

31 Vidare har kommissionen aldrig använt IPA-övervakningsindikator 3 om andelen anslutningsrelaterade politiska beslutsprocesser och reformprocesser där det civila samhället rådfrågas på ett effektivt sätt (under särskilt mål 1 ”politiska reformer”) för sin rapportering, vilket har försvagat övervakningen av framstegen på detta område. I IPA II-utvärderingen ansågs i själva verket att indikatorn skulle kunna ge mycket användbar information om civilsamhällesorganisationers deltagande i IPA II[24].

Kommissionen minskar inte systematiskt de väsentligaste riskerna för att EU:s åtgärder inte ska få hållbara effekter

32 De största riskerna avseende EU-stödets effekter och hållbarhet är den politiska viljan och egenansvaret för reformerna, särskilt när den administrativa kapaciteten är svag. Otillräcklig politisk vilja undergräver egenansvar för projekt och försvagar åtagandet att använda projekts output eller bygga vidare på den för att ytterligare främja reformagendan. Svag administrativ kapacitet (t.ex. otillräckligt med personal och otillräcklig utbildning, eller avsaknad av en policy för att behålla personal, vilket leder till hög personalomsättning), i kombination med låga löner för tjänstemän och

---

[22] *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)*, sammanfattning, slutrapport, 2019, s. 5.

[23] Transparency International EU, *The Western Balkans: Captured states or a community of law?*.

[24] *IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report*, 2016, s. 45.

annan personal som deltar i reformerna, kommer att hindra framsteg. Kommissionen förväntas identifiera dessa risker och utforma nödvändiga skyddsåtgärder i sitt stöd.

33 Vår granskning av projektutformningsdokumenten i vårt urval visade att trots att kommissionen och dess genomförandepartner har identifierat dessa risker i alla sex länderna på västra Balkan har de inte vidtagit tillräckliga riskreducerande åtgärder (se punkterna ***35*** och ***37***).

Åtgärder för att komma till rätta med svag administrativ kapacitet under projektgenomförandet är ofta inte ändamålsenliga

34 Målet med 18 projekt i vårt urval var att öka de berörda institutionernas professionalism, ansvarsskyldighet och effektivitet, och kapacitetsuppbyggnad var en viktig del av den finansierade verksamheten. För att dessa verksamheter ska vara ändamålsenliga måste partnerländerna visa tillräckligt engagemang, till exempel genom att tillhandahålla tillräckligt med personal och tillräckliga resurser, budgetar och it-verktyg. Kommissionen fastställde dessa förutsättningar och inkluderade dem i kravspecifikationen för projektansökningsomgångar, men genomförandeparterna föreslog inga särskilda åtgärder som skulle göra det möjligt för dem att verkställa efterlevnaden av de åtaganden som gjorts.

35 Genomförandepartnerna använde formuleringar i projektförslagen och kontrakten som exempelvis ”upprätta kontakter tidigt med förvaltningen”, ”säkerställa transparens i projektets genomförande” och ”säkerställa en öppen och inkluderande utformning”. Eftersom dessa inte kan tvinga genomförandepartner att vidta särskilda åtgärder anser vi dock inte att de är ändamålsenliga riskreducerande åtgärder. Vi noterade att vissa EU-delegationer har försökt ingripa genom policyrelaterad och politisk dialog för att säkerställa nödvändig finansiering och/eller personal för EU-finansierade reformer. Det faktum att bidragsavtalen inte innehåller detaljerade förutsättningar har dock begränsat vad de har kunnat uppnå.

IPA II är beroende av nationell politisk vilja att driva på förändringar och egenansvar för reformarbetet

36 Politisk vilja och egenansvar spelar en viktig roll för hur framgångsrika reformerna ska bli. Länderna på västra Balkan har i princip förbundit sig till reformer i egenskap av

kandidater/potentiella kandidater för EU-medlemskap. EU har dock konstaterat[25] att detta åtagande ofta inte uppfylls. I meddelandet från 2020 om att förbättra anslutningsprocessen uppmanades ledarna på västra Balkan att på ett mer trovärdigt sätt uppfylla sitt åtagande att genomföra de grundläggande reformer som krävs, vare sig det gäller rättsstaten eller kampen mot korruption[26]. De landsrapporter som ingår i kommissionens årliga utvidgningspaket innehåller inget avsnitt för bedömning av egenansvar och politisk vilja i fråga om reformer. Trots detta har kommissionen i alla sex rapporterna konsekvent kopplat samman bristen på egenansvar med bristen på meningsfulla framsteg.

37 Även om IPA II kan bana väg för institutionella förändringar kan reformer endast ske med nationellt politiskt stöd. Vår revision av de utvalda projekten visar att där projektkomponenterna fokuserar på tekniskt stöd, förbättrad kapacitet och institutionell effektivitet var det politiska stödet starkt, och dessa verksamheter fortskrider i allmänhet enligt planen. Där komponenterna till exempel är inriktade på ändringar av lagstiftningsramen för att stärka oberoendet och ansvarsskyldigheten (som i projekten 14 och 15) var det politiska åtagandet ofta svagare. Se ***ruta 1*** för exempel på hur den politiska viljan påverkar reformer i Serbien.

Ruta 1

Serbien: Viktiga konstitutionella reformer avstannar trots att EU:s stöd bidrar till ökad effektivitet i rättsväsendet

Redan 2014 betonades i stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Serbien vikten av konstitutionella förändringar inom rättsväsendet. 2016 års IPA II-åtgärdsprogram om stöd till rättsväsendet inrättades för att stödja genomförandet av handlingsplanen i kapitel 23 för att uppnå ett oberoende, ansvarsskyldigt och effektivt rättsväsende, bland annat genom konstitutionella reformer.

Vid sammanträdena både 2018 och 2019 i underkommittén EU–Serbien om rättvisa, frihet och säkerhet noterade kommissionen dock en försening i antagandet av de konstitutionella ändringar som hade fastställts som ett tillfälligt riktmärke i handlingsplanen i kapitel 23. Den föreslagna konstitutionella reformen lades därefter på is till efter parlamentsvalet i juni 2020.

---

[25] Kommissionens meddelande *Trovärdiga utsikter till EU-medlemskap och ett ökat EU-engagemang för västra Balkan*, COM (2018) 65 final, s. 8, och *Questions and Answers:Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

[26] *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

I oktober 2020 tillkännagav justitieministeriet den fjärde versionen av utkastet till ändringar av konstitutionen. Sammanslutningen för allmänna åklagare och biträdande åklagare i Serbien, Serbiens domarförbund, advokatkommittén för mänskliga rättigheter, det rättsliga forskningscentrumet och Belgrads centrum för mänskliga rättigheter tillkännagav i ett gemensamt uttalande att de föreslagna ändringarna skulle stärka det politiska inflytandet över rättsväsendet. Samtidigt uttryckte Europarådet, genom Gruppen av stater mot korruption (Greco), sin oro över den förhållandevis förbittrade atmosfär som präglade samrådsprocessen.

I december 2020 återupptog den nya regering som utsetts diskussionen om konstitutionella reformer. Texten antogs i parlamentarikerkommittén den 21 september 2021 och fick ett positivt utlåtande från Venedigkommissionen i oktober 2021, inbegripet viktiga rekommendationer. Rekommendationerna måste genomföras innan ändringarna antas i parlamentet och blir föremål för en omröstning.

Under samma period gav ***projekt 12*** (om rättsväsendets effektivitet), som finansierades 2015 och genomfördes mellan 2016 och 2018, imponerande resultat. Under de 2,5 år som projektet pågick minskades eftersläpningen med nästan en miljon ärenden, och effektivitetsåtgärderna utvidgades till att omfatta domstolar som täckte mer än 82 % av den serbiska befolkningen. I sin landsrapport för 2018 uppmärksammade kommissionen Serbiens insatser på detta operativa område.

Stark villkorlighet levererade resultat men tillämpades inte systematiskt

38 Villkorlighetsklausuler är en viktig tillgång för att tillämpa reformpåtryckningar och kan minska riskerna avseende otillräcklig politisk vilja eller administrativ kapacitet. Villkorlighet innebär att kontrakt eller stöd görs beroende av en utfästelse på förhand om att vissa villkor ska uppfyllas. När det gäller IPA II har kommissionen upprepade gånger hänvisat till ”strikt villkorlighet” på projektnivå i sina på varandra följande utvidgningsstrategier, utan att definiera termen mer specifikt.

39 IPA II-förordningen innehåller två former av villkorlighet för att främja reformer. Den första är användningen av resultatbaserad belöning, en mekanism för ekonomiska incitament för stödmottagare som gör särskilda framsteg mot att uppfylla medlemskapskriterierna och/eller genomför stöd inför anslutningen effektivt. Den andra är införandet av ytterligare krav för gradvis utbetalning av stöd. Kommissionen har tillämpat sådana krav i två av de sex länderna på västra Balkan. I Kosovo kopplade IPA-övervakningskommittén genomförandet av reformer, särskilt på området för reform av den offentliga förvaltningen och förvaltning av de offentliga finanserna, till

framtida ekonomiskt stöd från EU[27], och i Bosnien och Hercegovina fastställde kommissionen särskilda villkor för att snabbt inleda reformer som hade avstannat i fråga om rättsväsendets ansvarsskyldighet och oberoende. Exemplet i ***ruta 2*** visar hur villkorlighet kan användas för att utöva påtryckningar för reformer, men vårt revisionsarbete visar att kommissionen inte använder det systematiskt.

Ruta 2

Koppling av reformresultat till framtida ekonomiskt stöd – det höga domar- och åklagarrådet i Bosnien och Hercegovina

Under de senaste 15 åren har EU gett över 60 miljoner euro till rättsväsendet i syfte att stärka rättsstaten i Bosnien och Hercegovina. Omkring 18,8 miljoner euro av detta ekonomiska stöd har gått i direkta bidrag till det höga domar- och åklagarrådet. Enligt kommissionen har dock det höga domar- och åklagarrådet visat otillräckliga ambitioner när det gäller att fullfölja reformer och se till att de EU-finansierade åtgärder som genomförs är tillräckligt hållbara. Dessutom rapporterade kommissionen i utvidgningsrapporten för 2020 att de bosniska myndigheterna och rättsväsendet inte hade vidtagit några åtgärder för att ta itu med genomförandet av de viktigaste rättsstatliga prioriteringarna, medan försöken att hindra rättsliga reformer, både från politikers sida och inom rättsväsendet, förblev utbredda.

Den 19 januari 2021 underrättade kommissionen det höga domar- och åklagarrådet om följande:

a) Ytterligare stöd inom ramen för IPA II-bidraget som beviljats 2017 skulle omprövas.

b) Stöd inom ramen för 2019 års bidrag skulle delas upp i två delar, där det andra bidragsavtalet skulle vara beroende av ett tillfredsställande genomförande av det första.

c) Det höga domar- och åklagarrådet måste stå för kostnaderna för att finansiera sitt rättsliga it-system, och it-avdelningen måste genomgå ISO-certifiering.

40 2020 års resultatbaserade belöning stärkte kopplingen mellan framsteg i fråga om ”grundprinciper” och ytterligare IPA II-finansiering, men det fanns inga bestämmelser eller villkor som kopplade brist på framsteg eller tillbakagång till minskad finansiering på specifika, stödintensiva områden som infrastruktur eller

[27] Slutsatser från sammanträdena i IPA-övervakningskommittén för Kosovo i mars 2018 och april 2019.

landsbygdsutveckling. Ytterligare krav (se ***ruta 2*** och punkt ***38***) är en ändamålsenligare typ av villkorlighet, eftersom de kan utlösa nationella korrigeringar genom tillämpning av en omedelbar minskning av stödet. Mekanismen för ytterligare krav tillämpas dock inte systematiskt. IPA II ger – till skillnad från det ursprungliga IPA-systemet – inte uttryckligen möjlighet att dra in biståndet om ett stödmottagande land inte följer de grundläggande principerna om demokrati, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna.

41 I sitt ståndpunktsdokument av den 27 mars 2019 förespråkade Europaparlamentet strängare villkorlighetsregler, med en fungerande klausul om upphävande, för att sanktionera tillbakagång på områdena demokrati, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna[28]. IPA III-förordningen[29] syftar till att stärka villkorligheten, men det är inte klart hur detta kommer att påverka tillhandahållandet av finansiering.

42 I sin handlingsplan som bifogades meddelandet från 2018 föreslog kommissionen att villkorlighet skulle tillämpas under anslutningsförhandlingarna ”genom att säkerställa att konkreta resultat uppnås i reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet, innan tekniska diskussioner om andra kapitel preliminärt kan avslutas”. Medlemsstaterna tog dock inte fasta på detta alternativ i Sofiaförklaringen (se punkt ***17***).

43 Villkorlighet kan också användas på högsta politiska nivå genom en ”klausul om övergripande balans” som gör det möjligt för rådet att besluta att inte öppna eller avsluta något förhandlingskapitel om framstegen med kapitlen 23 och 24 är otillfredsställande. Denna klausul åberopades vid inledandet av 2012 års regeringskonferens om Montenegros anslutning och upprepades vid 2014 års regeringskonferens om Serbiens anslutning. Kommissionen hänvisade till klausulen i 2014 års framstegsrapport om Montenegro och strategidokumentet för utvidgningen 2014–2015, vilket föranledde de montenegrinska myndigheterna att åtgärda de konstaterade bristerna.

---

[28] Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 27 mars 2019 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III).

[29] Förordning 2021/1529 om inrättande av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III).

44 Klausulen om övergripande balans behandlades uttryckligen i kommissionens meddelande om utvidgningen 2020, där kommissionen, trots att den var mycket kritisk mot Serbien, bedömde att ”det för närvarande råder en övergripande balans”. Rådet drog dock slutsatsen att Serbien inte har uppfyllt villkoren för att öppna ett nytt kapitel i anslutningsförhandlingarna och att landet måste göra framsteg på områdena demokrati, rättsväsendets oberoende, yttrandefrihet och media[30]. Även om rådet inte fattade något formellt beslut om att använda klausulen om övergripande balans anser vi att detta uttalande ledde till samma slutsats. Beslutet utlöste en reaktion i Belgrad, och både presidenten och den nya regeringen inledde diskussioner med EU-delegationen och kvintetten[31] för att driva processen framåt. Under vår revision fann vi ingen vägledning om när och hur klausulen om övergripande balans skulle tillämpas.

45 Ett annat exempel på när rådet fastställde ytterligare villkor tillsammans med en särskild tidsram var i samband med Albaniens försök att inleda anslutningsförhandlingar. I april 2018 utfärdade kommissionen en rekommendation om att inleda förhandlingar utan att ange ytterligare villkor. I sina slutsatser från juni 2018 villkorade emellertid rådet förhandlingar med åtgärder på fem nyckelområden och gav kommissionen i uppdrag att övervaka och rapportera om framstegen. Trots att kommissionen i maj 2019 noterade att betydande framsteg hade gjorts och återigen rekommenderade att förhandlingar skulle inledas, sköt rådet två gånger upp ett beslut i frågan. I mars 2020 beslutade man slutligen att inleda samtal, men mer än ett år senare har man ännu inte enats om en gemensam förhandlingsram för EU. Den långsamma takten i anslutningsförhandlingarna riskerar att försvaga villkorlighetens förväntade omvandlande kraft.

EU:s åtgärder har bidragit till reformer men har haft liten övergripande inverkan på de rättsstatliga framstegen

46 I detta avsnitt bedömer vi hur EU:s åtgärder bidrar till rättsstatliga reformer på västra Balkan och hur dessa reformer påverkar varje lands övergripande rättsstatliga framsteg. Vi undersökte om EU:s åtgärder har bidragit till denna utveckling och om detta bidrag sannolikt kommer att upprätthållas med tiden. För att få större insyn i prestationer, hållbarhet och kommissionens övervakning av EU-projekt bedömde vi

---

[30] 9 december 2020, uttalande av Michael Roth, tysk Europaminister (roterande ordförandeskap i rådet), artikel i *Serbiamonitor*.

[31] Kvintetten är en informell beslutsgrupp bestående av Förenta staterna, Frankrike, Tyskland, Italien och Förenade kungariket.

också output och utfall av ett urval bestående av 19 projekt[32]. För fullständiga uppgifter om urvalet, se ***bilaga I***.

Projektens planerade output har oftast uppnåtts, men utfallen är tekniska och operativa

47 Av de 19 projekt som vi bedömde hade 13[33] slutförts vid tidpunkten för revisionen[34], medan de återstående sex fortfarande pågick. I tio[35] av de 13 slutförda projekten hade den planerade outputen uppnåtts helt eller till största delen. I sju fall skedde detta dock genom en kontraktsförlängning på mellan en[36] och tio[37] månader. Av dessa tio projekt utmärkte sig ***projekten 11 och 12*** genom kvaliteten på sin rapportering med tydlig information om verksamhet och resultat. Projekt 11 använde ett trafikljussystem för att övervaka och visa uppnåendet av outputindikatorer för varje verksamhet. I tre av de återstående slutförda projekten[38] fanns slutrapporterna ännu inte tillgängliga, men interimsrapporteringen visade på framsteg mot målen.

48 De vanligaste outputindikatorerna för de projekt som vi bedömde var kvantitativa och gällde tillhandahållande av utbildningskurser och workshoppar, tillhandahållande av experter (för att hjälpa till att utarbeta lagstiftning, handlingsplaner, strategier och metodriktlinjer), slutförande av studier och it-pilotstudier eller icke-it-pilotstudier samt tillhandahållande av juridisk rådgivning.

---

[32] Vi uteslöt ett projekt (projekt 16) från analysen på grund av bristande relevans, eftersom det var ett byggnadsprojekt som ställdes in innan något arbete hade utförts.

[33] Projekten 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 och 20. Vi anser att projekt 1 har slutförts, eftersom den sista rörliga delbetalningen av det ursprungliga budgetstödbeloppet hade gjorts. En förlängning av budgetstödet på fyra år beslutades 2020.

[34] Slutdatum fastställt till den 31 januari 2021.

[35] Projekten 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 och 18.

[36] Projekt 11.

[37] Projekt 6.

[38] Projekten 10, 11 och 20.

49 Vi bedömde också utfallen av de 13 slutförda projekten i vårt urval[39]. Vi drog slutsatsen att fem av dem hade uppnått det som var avsett[40] (se ***ruta 3***) och att tre andra projekt var på väg att uppnå avsedda utfall[41]. Det var inte möjligt att bedöma de återstående projekten på detta sätt på grund av bristen på slutrapporter vid tidpunkten för revisionen och bristfällig rapportering om resultat (se ***ruta 4***).

Ruta 3

Exempel på framgångsrika tekniska och operativa utfall av EU-projekt i Bosnien, Serbien och Montenegro

I **Bosnien och Hercegovina** uppnådde ***projekt 6***, om uppförande och renovering av flera domstolsbyggnader, sina utfall. Förbättringar av infrastrukturen har haft en positiv inverkan på effektiviteten vid domstolarna och i rättsväsendet som helhet, eftersom skapandet av nya kontorsutrymmen har gjort det möjligt att utse ytterligare domare och personal, vilket borde ha skett för länge sedan men varit omöjligt på grund av lokalbrist. Detta har i sin tur bidragit till en stadig minskning av eftersläpningen av ärendena (till exempel 20 % för en kantonal domstol hittills).

Projekt 12 i **Serbien** har till stor del uppnått sitt mål att förbättra domstolarnas effektivitet genom standardisering av arbetsprocesser och arbetsförfaranden och införande av nya och förbättrade metoder. Framför allt har eftersläpningen i alla lägre serbiska domstolar minskat med 940 649 ärenden. Projektet har minskat eftersläpningen vid 30 partnerdomstolar med nästan 60 %, från 1 399 481 till 571 233 ärenden. Projektet utvidgades till fler domstolar på grund av dess goda resultat.

Projekt 18, ett projekt som omfattar flera länder och genomförs av Europarådet, uppnådde flera av sina kortsiktiga utfallsmål. Det bidrog till exempel till att förbättra den **montenegrinska** högsta statliga åklagarmyndighetens ram för genomförande av etiska regler och integritetsplaner för lagföring av ekonomiska brott, vilket gjorde det möjligt för institutionen att uppfylla Grecos rekommendation (ix).

Trots denna positiva utveckling på effektivitetsområdet står alla dessa länder fortfarande inför allvarliga problem när det gäller rättsväsendets oberoende (se punkterna ***60***–***61***).

---

[39] Projekten 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17 och 20.

[40] Projekten 1, 4, 6, 12 och 17.

[41] Projekten 2, 18 och 20.

Ruta 4

Bristfällig prestationsrapportering begränsar bedömningen av utfall

Projekt 3 innebar tillhandahållande av institutionellt stöd via ett arrangemang för partnersamverkan mellan den albanska regeringen och EU-medlemsstater under perioden 2016–2019. Det övergripande målet var att förbättra styrningen genom att minska korruptionsriskerna och att stödja genomförandet av landets sektorsövergripande strategi mot korruption.

I kommissionens resultatorienterade övervakningsrapport 2017 drogs följande slutsatser: Relevanta utfallsindikatorer hade inte införts fullt ut för att spåra och bedöma den förändrade kapacitetsnivån i de berörda institutionernas funktion. Lämpliga kvantitativa och kvalitativa mål saknades för utfallen och för vissa av outputindikatorerna. Rapporten rekommenderade att det albanska teamet för partnersamverkan skulle förbättra projektets logiska ram och införa relevanta utfallsindikatorer med mätbara mål.

Teamet för partnersamverkan utnyttjade inte dessa två förslag för att förbättra den logiska ramen, och rapporteringen förblev i stort sett beskrivande, vilket bekräftades i den resultatorienterade övervakningsrapporten från 2019. I den sades att den rekommendation som lämnats i den tidigare resultatorienterade övervakningsrapporten från 2017 om behovet av att införa relevanta utfallsindikatorer inte hade beaktats.

Även om de flesta verksamheter ägde rum som planerat kunde vi därför inte bedöma deras inverkan på uppnåendet av projektets mål.

50 När den politiska viljan finns kan EU:s stöd få meningsfulla effekter. ***Ruta 5*** innehåller ett exempel på två projekt som finansierades av IPA II, där den politiska viljan bidrog till att förbättra effekten av EU-stödet.

Ruta 5

Reformtakten i Albanien har ökat effekten av EU:s stöd

2016 års ändring av den albanska konstitutionen ledde till en översyn av den rättsliga och politiska ramen för rättsväsendets funktionssätt. Reformen stöddes av flera IPA II-projekt:

- ***Projekt 2*** stödde och övervakade den obligatoriska omprövningsprocessen för fler än 800 domare, från inrättandet av omprövningsinstitutioner till slutförandet av hela omprövningen.
- ***Projekt 4*** bidrog till att påskynda reformen av rättsväsendet genom att ge expertstöd till utarbetandet av ny lagstiftning (t.ex. förordningar och etiska processbestämmelser) i nära samarbete med justitieministeriet och parlamentet och i linje med rekommendationerna från Europarådets Venedigkommission och Greco.

51 Vi fann att yttrandefrihet var det minst täckta, IPA II-finansierade området när det gällde rättsstaten. Vi fann dock att stödet gjorde nytta när det gavs. ***Projekt 19*** är ett framgångsrikt exempel. Projektet framskrider som planerat och kommer sannolikt att uppnå de avsedda utfallen tack vare det ökande antalet civilsamhällesorganisationer, aktivister, journalister, mediekanaler och andra medieaktörer som fått stöd och som fortsätter att verka genom stöd från det europeiska initiativet för demokrati[42]. Alla stödmottagare rapporterar att de har fått möjlighet att stärka sitt civilsamhälles- och mediearbete (eller upprätthålla sitt arbete i repressiva miljöer).

Vid projektövervakningen mättes ibland inte utfallen, och få projekt är sannolikt hållbara

52 Kommissionen övervakade regelbundet alla projekt i vårt urval, men prestationsbedömningen var inte alltid fullständig eftersom rapporteringen i allmänhet var inriktad på verksamhet snarare än resultat. I de rapporter som vi granskade beskrevs alltid vad som hade gjorts, och verksamhet kopplades till projektmålen, men inte alltid vad som hade uppnåtts vid projektets slutförande, särskilt i form av utfall.

---

[42] Det europeiska initiativet för demokrati är en oberoende, bidragsgivande organisation som inrättades 2013 av EU och medlemsstaterna som en självständig internationell förvaltningsfond för att främja demokrati i det europeiska grannskapet, västra Balkan, Turkiet och andra länder.

53 Ofullständig rapportering beror ofta på brister i projektets utformning, i synnerhet i dess logiska ram. När den logiska ramen har definierats väl i förberedelseskedet, med både output- och utfallsindikatorer inklusive baslinje- och målvärden, är rapporteringen vanligtvis tydligare och det är möjligt att övervaka framstegen åtminstone på outputnivå. Nio projekt i vårt urval[43] hade en väldefinierad logisk ram. I nio projekt[44] var den logiska ramen bristfällig på grund av att indikatorer eller baslinjer och mål saknades. Fyra projekt[45] reviderades därefter och förbättrade den logiska ramen. För de två byggnadsprojekten[46] gjorde kontraktets karaktär att en logisk ram inte var nödvändig.

54 Av de nio projekt som uppnådde all eller merparten av sin output (se punkt ***47***) hade fem varit föremål för oberoende resultatorienterad övervakning[47], som både belyste projektresultaten och bidrog till att förbättra genomförandet och rapporteringen. Resultatorienterade övervakningsrapporter som utarbetats i ett tidigt skede gav värdefulla bidrag till projekt som inte var på väg att nå sina mål eller när det var svårt att bedöma ett projekts framsteg. I ett fall[48] ledde underlåtenhet att genomföra en resultatorienterad övervakningsrekommendation till bristfällig rapportering.

55 I de resultatorienterade övervakningsrapporterna om nio projekt i vårt urval[49] hade problem med projektens hållbarhet identifierats. Den externa utvärderingen av rättsstaten 2019 bekräftade också att hållbarhet i många sammanhang är svårt att uppnå[50]. Endast tre projekt togs upp av de nationella myndigheterna, vilket gav dem vissa garantier för ekonomisk hållbarhet[51]. Annars var den ekonomiska hållbarheten till

---

[43] Projekten 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 och 20.

[44] Projekten 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 och 17.

[45] Projekten 1, 5, 9 och 14.

[46] Projekten 6 och 16.

[47] Projekten 3, 4, 12, 18 och 19.

[48] Projekt 3.

[49] Projekten 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 och 19.

[50] *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)*, sammanfattning, slutrapport, 2019.

[51] Projekten 6, 12 och 17.

största delen beroende av fortsatt EU-stöd[52]. Tillsammans med svagt egenansvar för projekt (se även ***ruta 6***) är bristfällig ekonomisk och institutionell kapacitet de två mest påtagliga hindren för hållbarhet. Detta konstaterades också av IPA II-övervakningskommittén vid dess möte 2019, där det sades att hållbarheten i resultaten av EU-finansierade åtgärder ofta är hotad, särskilt på grund av bristfälligt underhåll och brist på ekonomiska resurser[53].

Ruta 6

Bristen på egenansvar för projekt äventyrar hållbarheten

- När det gäller ***projekt 7*** (**Bosnien**) var man i slutsatserna i 2020 års utvärdering av IPA II och andra givares stöd till det höga domar- och åklagarrådet kritisk till stödmottagarens förmåga att ta över projektet. Bland annat sades att det höga domar- och åklagarrådet fortfarande var starkt beroende av givarstöd efter mer än 15 års bistånd, medan planer på att integrera den aktuella projektpersonalen i rådets permanenta organisationsstruktur inte hade lett till några konkreta och väsentliga förändringar. Vidare uppgav man att det höga domar- och åklagarrådets periodiska och omotiverade förfrågningar till givarna om ytterligare medel för att investera i utvecklingen av it-systemet samtidigt gav upphov till tvivel om denna institutions övergripande strategiska planeringskapacitet och engagemang för konkreta reformmål och en mer fullständig EU-integration.[54]

  Bristen på egenansvar undergrävde allvarligt hållbarhetsutsikterna för projektet med det höga domar- och åklagarrådet. Kommissionen uppmanade därför det höga domar- och åklagarrådet att upprätta en realistisk plan för personalöverföring för att ge IPA-projektpersonalen någon visshet om sin framtid vid institutionen.

- I den externa utvärderingen av ***projekt 9*** (**Kosovo**) hänvisades till kapacitetsproblem och motvillighet att säkerställa kontinuiteten i det som uppnåtts under projektets genomförande. Ett exempel handlar om förseningar i inrättandet av en ”fond för förverkande” till vilken de belopp som erhålls från förverkande av brottsliga tillgångar kommer att betalas ut och sedan omfördelas till de straffrättsliga institutionerna. Projektet har gett Kosovos regering en modell och ett rättsligt ramverk för fonden.

---

[52] Projekten 1, 2, 4, 10 och 18.

[53] IPA II-övervakningskommittén, protokoll 2019, s. 2.

[54] 2020 års utvärdering av IPA och andra givares stöd (bidrag) till det höga domar- och åklagarrådet – sammanfattning, s. 13.

- I **Montenegro** stärkte ***projekt 10*** rättsväsendets och de brottsbekämpande organens kapacitet och tillhandahöll expertis och stöd för en översyn av lagstiftningen om nya oberoende rättsliga organ. I slutet av projektet kvarstod dock flera farhågor om de nya institutionernas hållbarhet och funktionssätt. I slutrapporten nämndes att både det höga domarrådet och åklagarrådet kämpade för att anpassa sig till sin nya roll och utöva sina befogenheter oberoende av högsta domstolen och högsta åklagarmyndigheten. Rättsväsendet var ovilligt att förlänga anställningar på höga ledande befattningar vid domarrådet så länge det inte fanns några garantier för institutionernas finansiella oberoende.

56 Rapportering om de lärdomar som dragits vid projektets avslutande kan bidra till att identifiera hinder för resultatens hållbarhet. De årliga handlingsprogrammen innehåller en punkt om lärdomar som dragits som ofta är kopplade till tidigare stöd, och projekten i vårt urval innehöll också ett avsnitt som beskrev hur de baserades på tidigare IPA-projekt. Denna preliminära punkt saknar dock en analys av vad som har fungerat eller inte har fungerat, med lämpliga rekommendationer. I endast fem[55] av de 13 avslutade projekt som vi granskade fann vi detaljerad rapportering om lärdomar som dragits. Genomförandepartnern för ***projekt 12*** belyste till exempel myndigheternas begränsningar när de ställdes inför omfattande och snabba lagstiftnings- och regeländringar och betonade att framtida åtgärder måste åtföljas av de resurser och den utbildning som krävs för att genomföra reformer. Det finns också planer på att inkludera lärdomar som dragits i slutrapporten om ett pågående projekt[56].

Grundläggande problem kvarstår trots många års EU-stöd till reformer på västra Balkan

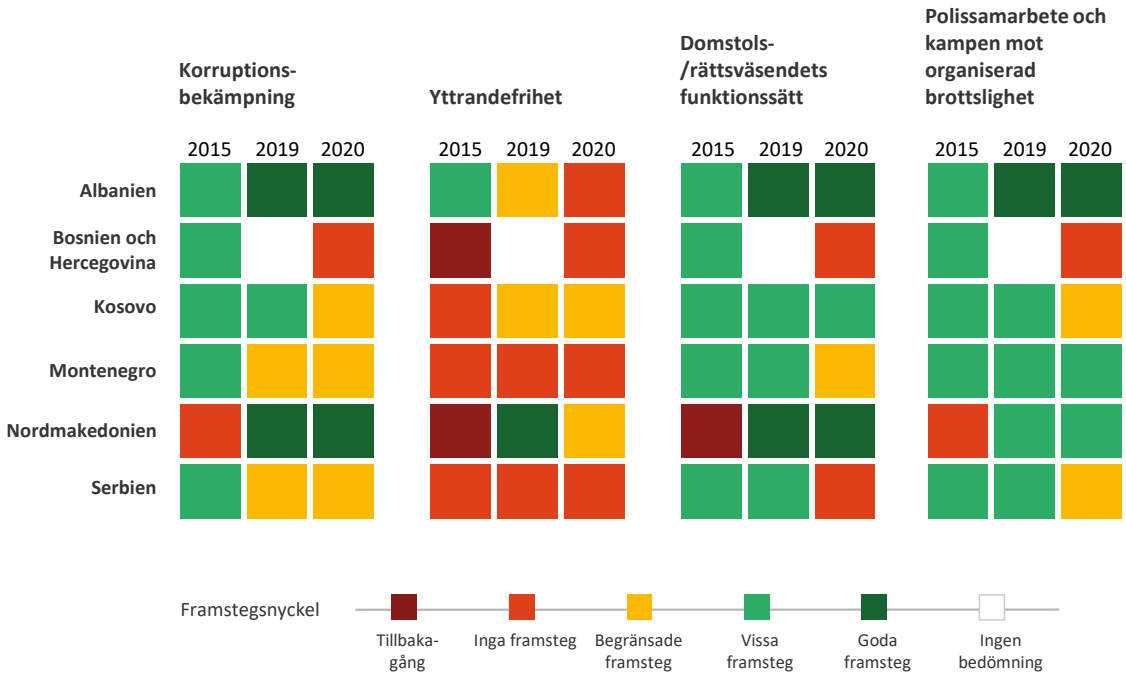
57 Efter mer än 20 års politiska och finansiella insatser på västra Balkan rapporterar både kommissionen och andra internationella organisationer begränsade framsteg i fråga om rättsstatssituationen i regionen (se ***figur 7*** till ***figur 10***). De reformer som beskrivs ovan har uppenbarligen inte varit tillräckliga för att åstadkomma någon storskalig förändring av rättsstaten, huvudsakligen på grund av bristen på nationellt egenansvar och politisk vilja (se punkt ***37***).

[55] Projekten 1, 3, 9, 12 och 18.

[56] Projekt 5.

58 I 2019 års utvärdering av EU:s stöd till rättsstaten[57] konstaterades att det hade främjat positiv utveckling (såsom utveckling av sektorsstrategier och handlingsplaner, institutionell kapacitetsuppbyggnad och större oberoende, ansvarsskyldighet och tillgång till rättslig prövning). Den betonade också att framstegen ändå var begränsade och att det var svårt att uppnå hållbarhet. Enligt utvärderingen korrelerar detta med svag politisk vilja, institutionellt motstånd mot förändring och otillräckligt deltagande eller marginalisering av det civila samhället.

Figur 7 – Kommissionens bedömning av rättsstatskomponenter



***Anm.*:** År 2019 upprättade inte kommissionen en rapport om Bosnien och Hercegovina utan antog ett yttrande över dess ansökan om EU-medlemskap.

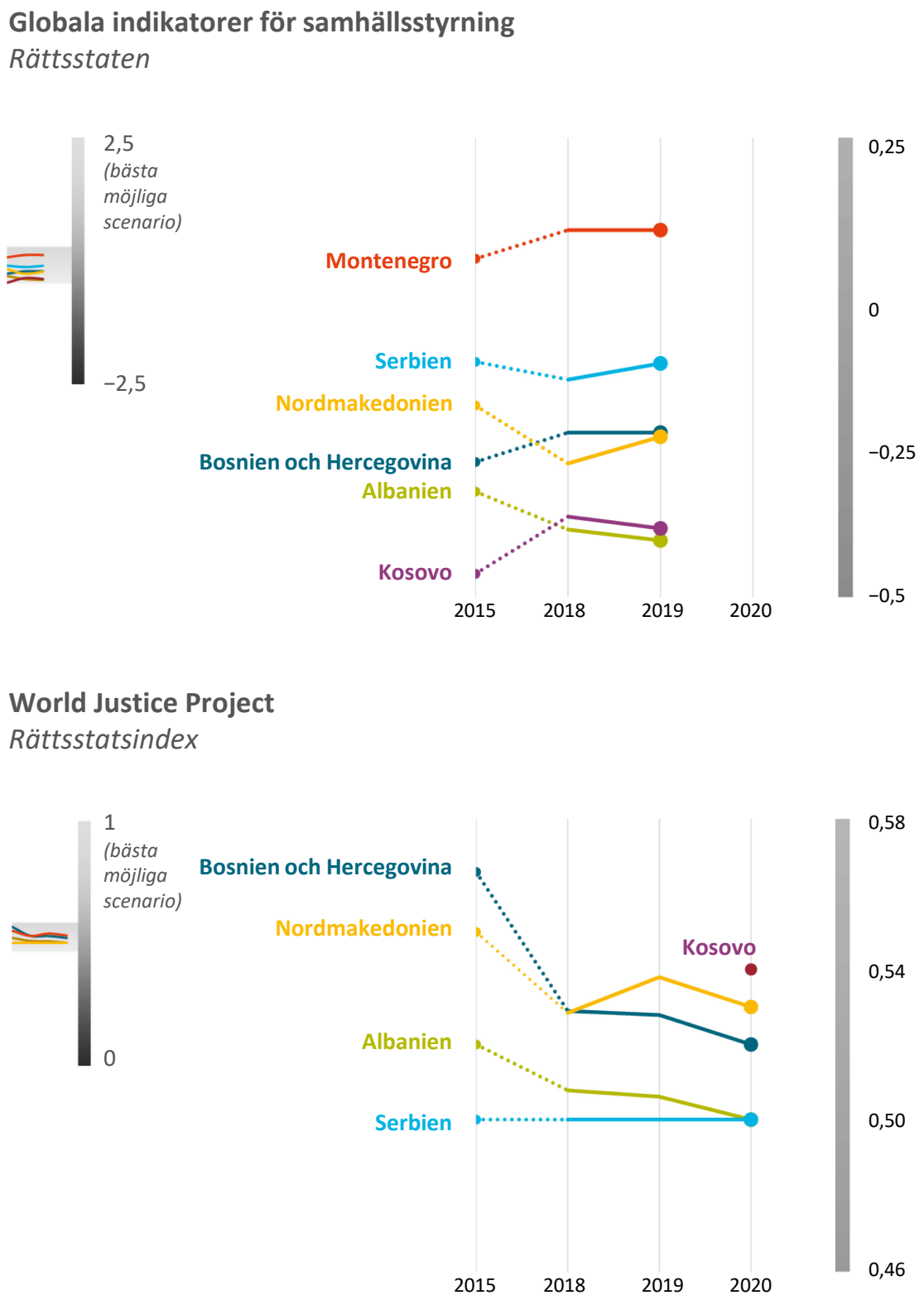
Källa: Revisionsrätten, på grundval av 2015, 2019 och 2020 års landsrapporter.

59 I följande punkter presenteras de viktigaste kvarstående rättsstatsproblemen på västra Balkan och illustreras hur små de framsteg är som har uppnåtts genom viktiga reformer.

[57] *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)*, slutrapport, 2019.

Rättsväsendets funktionssätt

Figur 8 – Utvalda rättsstatsindikatorer



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Worldwide Governance Indicators (Världsbanksgruppen) och World Justice Project.

60 Genomförandet av ny lagstiftning som syftar till att stärka oberoende, professionalism och ansvarsskyldighet för rättsliga organ och åklagarmyndigheter i kampen mot korruption och organiserad brottslighet är försenat – främst på grund av bristande politiskt engagemang. I regionen (särskilt i Albanien, Montenegro och Serbien) kommenterar regeringstjänstemän (några av dem högt uppsatta) och parlamentsledamöter fortfarande offentligt och regelbundet pågående utredningar och domstolsförfaranden och ibland till och med enskilda domare och åklagare. I Serbien angrips medlemmar av rättsväsendet i artiklar i tabloidpressen som försöker diskreditera dem[58], och i Albanien kritiserade Europarådet användningen av onlinemedier för att sprida rykten om och attackera offentliga personer[59].

61 I Serbien har domare bett om att inte behöva döma i fall där lokala politiker är inblandade och hänvisat till påtryckningar mot dem själva och deras familjer[60]. Att rättsväsendet och åklagarväsendet i Montenegro fortfarande är sårbara för politisk inblandning visar den senaste reformen av åklagarrådet, domarrådets beslut nyligen att utse sju domstolsordförande för tredje mandatperioden i rad, trots att lagstiftningen tillåter högst två mandatperioder[61], och parlamentets oförmåga att nå kvalificerad majoritet för högprofilerade rättsliga utnämningar. I Albanien är försök till inblandning i domstolsväsendet, bland annat av myndigheter inom domstolsväsendet, och interna och externa påtryckningar på åklagare fortfarande ett problem[62].

---

[58] Europeiska kommissionen, *Serbia 2020 report*, s. 20.

[59] Venedigkommissionen, tillkännagivande av yttrandet om lagen om audiovisuella medietjänster, juni 2020.

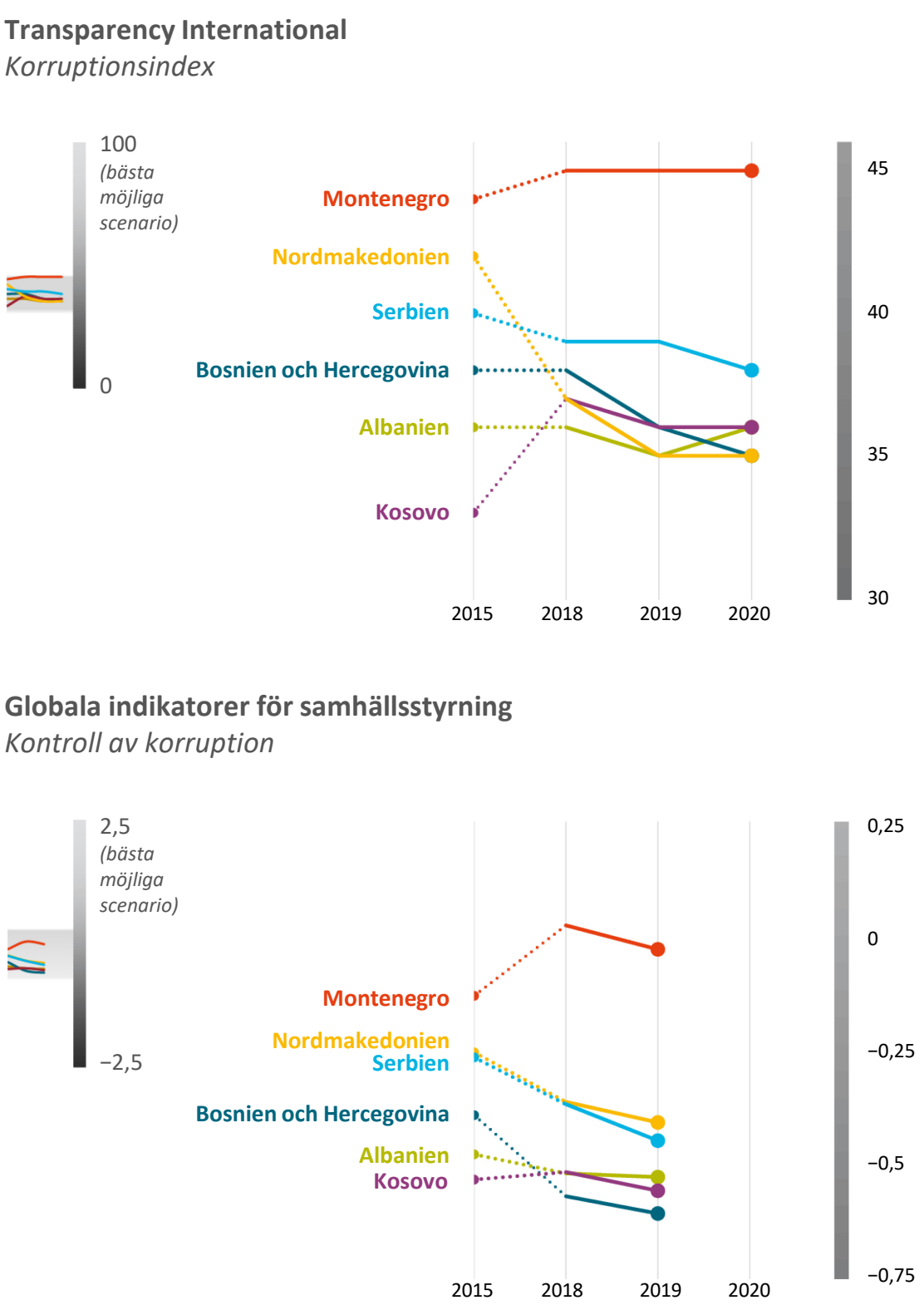
[60] Europeiska kommissionen, *Serbia 2020 report*, s. 20.

[61] Freedom House, *Nations in Transit*, Montenegro, 2020.

[62] Europeiska kommissionen, *Albania 2020 report*, s. 20.

Korruptionsbekämpning

Figur 9 – Utvalda korruptionsindikatorer



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Transparency International och Worldwide Governance Indicators (Världsbanksgruppen).

62 Kommissionen rapporterar att situationen i sektorer som är särskilt sårbara för korruption (de som omfattar betydande offentliga utgifter eller direkt kontakt med allmänheten) fortfarande är i hög grad problematisk i hela regionen. En nyligen antagen serbisk lag om särskilda förfaranden för infrastrukturprojekt, som framför allt gör det möjligt att undanta projekt av ”strategisk betydelse” från reglerna för offentlig upphandling, har gett upphov till allvarliga farhågor om risken för korruption[63]. Transparency Serbia fördömde bruket att tillsätta ”tillförordnade direktörer” för att förvalta offentlig egendom under en sexmånadersperiod som ett sätt att göra det möjligt för det styrande partiet att hålla dessa personer i strama tyglar[64].

63 I sina senaste rapporter om Montenegros framsteg[65] på vägen mot medlemskap noterade kommissionen endast begränsade framsteg i kampen mot korruption, som den framhöll var dominerande på många områden och fortsättningsvis ett problem. I rapporterna nämns bland annat att en affärsman 2019 offentliggjort hemliga videoinspelningar – och senare hemliga ljudinspelningar och dokument – vilka visade att ett stort antal offentliga personer från viktiga statliga institutioner var inblandade i påstått olaglig partifinansiering och mutskandaler.

64 I Albanien rapporterar byrån för offentlig upphandling att antalet förhandlade förfaranden utan föregående offentliggörande har minskat avsevärt under de senaste åren. Företrädare för företag och journalister som intervjuades (se listan i ***bilaga II***) uppgav dock att korruptionen inom offentlig upphandling är genomgripande med tydliga tecken på state capture: ändamålsenlig konkurrens saknas ofta i förfarandena, priserna i buden för offentliga bygg- och anläggningsarbeten är uppblåsta och insyn saknas i upphandlingar om koncessionsavtal.

65 Transparency Internationals och Världsbankens korruptionsindikatorer (se ***figur 9***) bekräftar att state capture och utbredd korruption inte har kunnat begränsas, trots åratal av EU-åtgärder för reformer. För att EU:s åtgärder ska få en meningsfull effekt anser vi att de måste vara samordnade och vidtas samtidigt på ett stort antal politikområden som är kopplade till rättsstaten[66]. Klusterindelningen av

---

[63] Europeiska kommissionen, *Serbia 2020 report*, s. 29.

[64] Kommentar från ordföranden för Transparency Serbia efter offentliggörandet av 2020 års rapport.

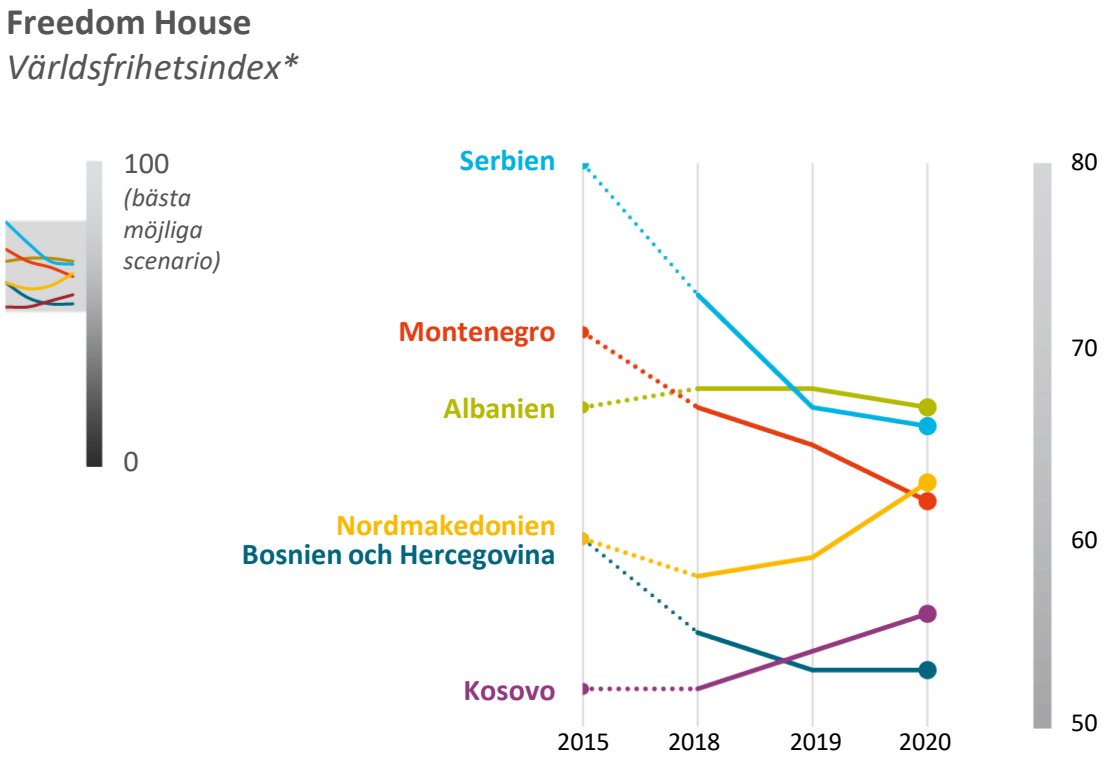
[65] Rapporter om Montenegro för 2019 och 2020.

[66] Se till exempel Marko Kmezić och Florian Bieber, *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*, särskilt kapitel 4 *Ways forward*.

förhandlingskapitlen 2020 (parallell bedömning av kapitlen 23 – Rättsväsende och grundläggande rättigheter, 24 – Rättvisa, frihet och säkerhet, 5 – Offentlig upphandling, 18 – Statistik och 32 – Finansiell kontroll plus ekonomiska kriterier, fungerande demokratiska institutioner och reform av den offentliga förvaltningen) bör möjliggöra ett sådant tillvägagångssätt[67] och är därför ett steg i rätt riktning. Denna förändring gäller dock endast Montenegro och Serbien, de två länder som för närvarande förhandlar, och har ännu inte omsatts i praktiken.

Yttrandefrihet

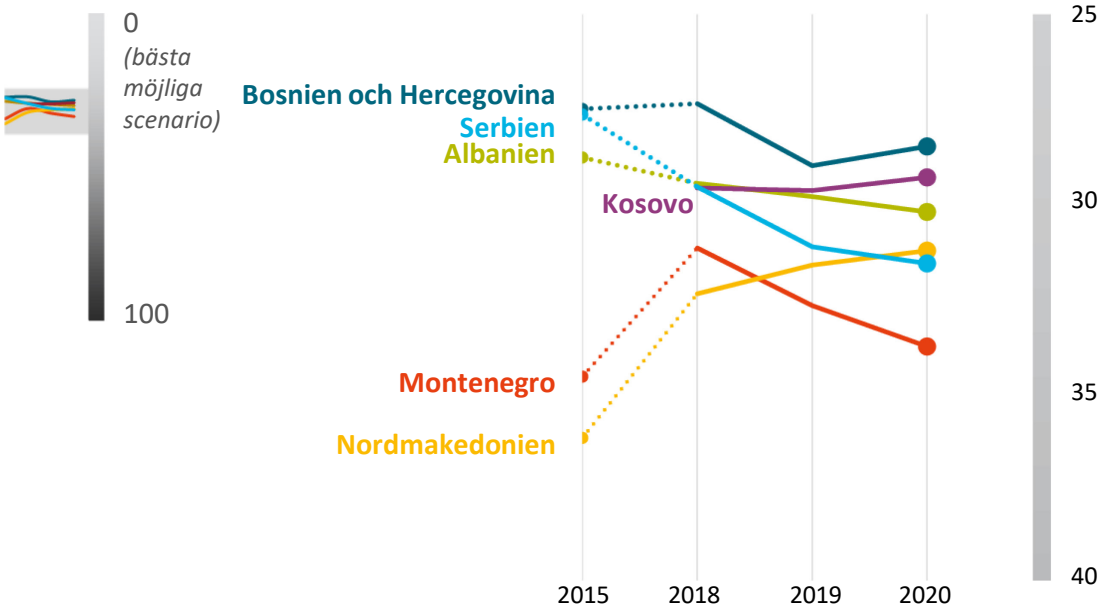
Figur 10 – Utvalda yttrandefrihetsindikatorer



* Detta index har flera komponenter, men vi anser att de alla har kopplingar till yttrandefrihet.

[67] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Förbättra anslutningsprocessen – Ett trovärdigt EU-perspektiv för västra Balkan*, COM(2020) 57 final, teknisk bilaga.

Reportrar utan gränser
Index för pressfrihet i världen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Freedom House och Reportrar utan gränsers internationella pressfrihetsindex.

66 Enligt både Freedom House och Reportrar utan gränser har det inte skett några förbättringar på området för yttrandefrihet, med undantag för Nordmakedonien och Kosovo. Kommissionens senaste årsrapporter om utvidgningen visar att Bosnien och Hercegovina, Montenegro och Serbien inte har gjort några framsteg sedan 2015 (se ***figur 7***).

67 Attacker mot journalister är ett allvarligt problem i hela regionen[68]. Journalister och medieföretag fortsätter att angripas genom hotelser, hot på sociala medier och fysiska attacker, medan utredningar och åtal har varit långsamma. Medielandskapet är fortfarande mycket polariserat och de självreglerande mekanismerna alltjämt svaga. Den ökande mängden desinformation i hela regionen, som ofta sprids av statligt understödda medier[69], polariserar samhället ytterligare, i synnerhet under valkampanjer.

[68] Human Rights Watch, *Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans*.

[69] Euractiv, *In Serbia, fake news is spread by state-backed media*, 4 maj 2021.

68 Till och med i Albanien, som har gjort de största framstegen när det gäller rättsväsendets oberoende, har den störning som systemet utsatts för genom den omfattande och långsamma omprövningen av rättsväsendet påverkat allmänhetens stöd för rättsliga reformer på grund av en ökande eftersläpning av ärenden och riskerar att undergräva reformernas upplevda legitimitet. Andelen albaner som anser att reformerna kommer att få en positiv effekt minskade från 71 % 2016 till 53 % 2019, och den andel som anser att reformerna genomförs på ett lämpligt sätt minskade från 46 % till 32 % under samma period[70]. Den albanska allmänheten får i huvudsak sin information från traditionella mediekällor[71], som uppfattas ha egenintressen och därmed antingen kan tona ner eller framhäva korruptionsskandaler beroende på mediekällornas politiska eller affärsmässiga lojalitet. Detta riskerar också att undergräva reformernas upplevda legitimitet.

69 De civilsamhällesorganisationer som vi intervjuade uppmärksammade behovet av strategisk kommunikation för att tydligt redogöra för reformernas positiva effekter och förklara att tillfälliga störningar visserligen kommer att förekomma men att omstruktureringen av institutionerna kommer att medföra bestående fördelar. För att EU-målen ska förmedlas på ett ändamålsenligt sätt till allmänheten krävs kontinuerligt samarbete och kontinuerlig samordning mellan regeringarna och civilsamhället.

70 EU har stött utvecklingen av en ram för formellt samarbete mellan regeringar och civilsamhället som för närvarande finns i alla länder på västra Balkan. Civilsamhället spelar dock för närvarande inte en tillräckligt stor roll i politiken och beslutsfattandet. Med undantag för Nordmakedonien och i viss mån Makedonien, där EU:s delegation rapporterar om förbättringar den senaste tiden av de förhållanden under vilka civilsamhället verkar, har regionens civilsamhällesorganisationer fortfarande svårt att göra sig hörda. De som vi intervjuade i Albanien och Serbien bekräftade att samråd sker *ad hoc* och att det civila samhällets rekommendationer ofta ignoreras i de slutliga versionerna av dokument. De skulle vilja stärka sitt samarbete med EU:s delegationer, den oberoende mediekåren och undersökande journalister för att bland annat övervaka reformgenomförandet och dess inverkan på korruptionsutvecklingen och för att göra allmänheten och regionens regeringar uppmärksamma på detta.

---

[70] IDM, *Opinion poll 2019: Trust in Governance*.

[71] Ibidem.

Slutsatser och rekommendationer

71 Den huvudsakliga slutsatsen av denna granskning av ändamålsenligheten i EU:s stöd för rättsstaten på västra Balkan är att EU:s åtgärder har bidragit till reformer på tekniska områden, såsom rättsväsendets effektivitet och utvecklingen av relevant lagstiftning, men att det på grund av otillräcklig politisk vilja har haft en begränsad övergripande inverkan på främjandet av grundläggande rättsstatliga reformer i regionen.

72 Trots en viss positiv utveckling på senare tid, främst i Albanien och Nordmakedonien, rapporterar kommissionen och andra internationella organisationer begränsade framsteg när det gäller rättsstaten. Grundläggande problem kvarstår på områden som rättsväsendets oberoende, maktkoncentration, politisk inblandning och korruption, vilka kräver ytterligare insatser för att främja reformer på dessa områden (se punkterna *57*–*58* och *68*).

Rekommendation 1 – Stärka mekanismen för att främja rättsstatliga reformer i utvidgningsprocessen

Kommissionen bör stärka sin strategi för att uppmuntra och stödja grundläggande reformer i utvidgningsprocessen. Den bör i synnerhet koncentrera sig på att ställa upp strategiska mål för varje utvidgningsland genom att fastställa slutliga effektindikatorer på grundläggande rättsstatliga områden, såsom rättsväsendets oberoende, yttrandefrihet och kampen mot korruption och state capture, tillsammans med milstolpar för övervakning av framstegen mot dessa.

Tidsram: december 2022.

73 Vi fann att kommissionen, genom strategin ”det grundläggande först” och, sedan 2020, klusterindelningen av förhandlingskapitlen, har ökat sitt fokus på rättsstaten på västra Balkan och i allmänhet har omvandlat EU:s politiska prioriteringar för rättsstaten till specifika åtgärder inom ramen för instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA) (se punkterna *25*–*27*).

74 Andra internationella organisationer, tankesmedjor och civilsamhällesorganisationer har identifierat samma fokusområden för rättsstaten som kommissionen. Vi konstaterade dock att EU:s stöd till civilsamhällets insatser för rättsstaten är otillräckligt för att tillgodose behoven i sektorn, och effekterna av stödet övervakas inte ordentligt. Kommissionen har till exempel avskaffat IPA II-indikatorn för

övervakning av civilsamhällets deltagande i reformprocessen och rapporterar därför inte om framsteg på detta område (se punkterna ***28***–***31***).

75 Att medierna och det civila samhället kan verka i en gynnsam miljö kan bidra till att ge publicitet åt och klargöra målen för och resultaten av EU:s åtgärder, förklara vägen till EU-medlemskap och främja EU:s demokratiska principer. I alla sex länderna fann vi att minst framsteg hade gjorts när det gällde yttrandefrihet. I vissa länder minskar allmänhetens stöd för de reformer som är nödvändiga för anslutningen (se punkterna ***68***–***70***).

Rekommendation 2 – Intensifiera stödet till den del av civilsamhället som arbetar med reformer av rättsstaten och mediernas oberoende

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten bör intensifiera sitt stöd till oberoende civilsamhällesorganisationer och till oberoende journalister. De bör i synnerhet

a) prioritera stöd till oberoende medier och till civilsamhällesorganisationer som är verksamma på rättsstatsområdet genom att öronmärka IPA III-finansiering för civilsamhällesorganisationer inom ramen för rättstatsinsatser,

b) sörja för långsiktigt ekonomiskt stöd till civilsamhällesorganisationer och oberoende medieorganisationer på ett sätt som inte enbart bygger på projektfinansiering,

c) bistå civilsamhällesorganisationer och oberoende medieorganisationer med att ta fram skräddarsydda verktyg för övervakning av hur korruptionen utvecklas,

d) övervaka civilsamhällesorganisationers bidrag till reformer av rättsstaten med hjälp av särskilda indikatorer.

Tidsram: december 2022.

76 Även om kommissionen har konstaterat att administrativ kapacitet och politisk vilja är de främsta riskområdena i genomförandet av IPA-projekt, fann vi inga specifika åtgärder för att minska dessa risker. I synnerhet används inte väsentliga risker för att skapa förhandsvillkor för projektfinansiering eller genomförande, det vill säga de används inte till att utforma konkreta riskreducerande åtgärder. EU:s delegationer har dessutom sällan utnyttjat möjligheten att dra in det ekonomiska IPA-stödet om reformerna inte framskrider på ett tillfredsställande sätt. IPA II saknar lämpligt strikta villkorlighetsklausuler som direkt skulle sammankoppla avstannade rättstatliga

reformer med konsekvenser för finansieringen av andra sektorer. Kommissionens förslag till IPA III-förordning stärker villkorligheten. I förslaget anges dock inte tydligt hur villkoren kommer att påverka tillhandahållandet av finansiering (se punkterna ***34***–***35*** och ***38***–***41***).

77 Vi fann också att när rådet har tillämpat politisk villkorlighet i form av klausulen om övergripande balans har detta fått partnerländerna att gå vidare med sina reformagendor. Det har uppstått meningsskiljaktigheter mellan kommissionen och rådet när det gäller i vilken utsträckning ett partnerland har uppfyllt klausulen. Vi anser att denna situation hotar villkorlighetens incitamentseffekter (se punkterna ***41***–***45***).

Rekommendation 3 – Stärka användningen av villkorlighet i IPA III

Kommissionen bör koppla utbetalningarna av IPA III-finansiering på icke-rättsstatliga områden (t.ex. landsbygdsutveckling och infrastruktur) till framsteg i fråga om rättsstaten.

Tidsram: december 2022.

78 Rättsstaten omfattar flera sammanlänkade övergripande områden. Utvidgningsmetoden från 2020 är ett steg i rätt riktning, eftersom den innefattar en klusterindelning av förhandlingskapitlen och därmed gör det möjligt för kommissionen att ta itu med alla områden med anknytning till rättsstaten samtidigt under anslutningsförhandlingarna. Den nya metoden är dock för ny för att ha gett synliga resultat, och den tillämpas endast på förhandlingsländerna. Rättsstatens övergripande karaktär innebär att EU-åtgärder som finansieras inom andra IPA-sektorer kan påverkas negativt av generella rättsstatliga brister (se punkt ***65***).

79 De flesta slutförda projekt har uppnått sin planerade output, och omkring hälften har uppnått sina planerade utfall. När det gäller pågående projekt är det antingen för tidigt att göra en bedömning på grund av projektförlängningar eller så kan framsteg inte mätas eftersom prestationsinformation saknas eller är av otillräcklig kvalitet. När resultatorienterad övervakning har genomförts har den bidragit till att belysa projektresultaten och förbättra deras genomförande. På det hela taget fann vi att IPA-stödet har bidragit till att förbättra rättsväsendets effektivitet och att det var avgörande för att genomföra lagstiftningsramen och främja en proaktiv strategi i kampen mot korruption (se punkterna ***47***–***51***).

80 De största hindren för projektens hållbarhet är bristfällig ekonomisk och institutionell kapacitet samt bristande politisk vilja. Få IPA-projekt utnyttjas av nationella myndigheter och är därmed eventuellt inte ekonomiskt hållbara efter det att EU-stödet har upphört. Dessutom hotar de blygsamma framsteg som gjorts i fråga om rättsstaten under de senaste 20 åren EU-stödets övergripande hållbarhet, eftersom det väcker frågor om anslutningsprocessens trovärdighet. Rapportering om lärdomar som dragits kan bidra till att identifiera prestationsproblem och hinder för resultatens hållbarhet men brukar inte vara en del av projektutformningen (se punkterna ***52***–***56***).

Rekommendation 4 – Stärka genomförandet och övervakningen av projekt

Kommissionen bör

a) inrätta sunda logiska ramar för alla relevanta IPA-finansierade projekt, med bland annat tydligt definierade output- och utfallsindikatorer med hjälp av baslinje- och målvärden,

b) öka användningen av uppdrag för resultatorienterad övervakning för IPA III-finansierade projekt inom rättstatssektorn,

c) inkludera ett avsnitt med ”lärdomar som dragits” i all slutlig projektrapportering, med resultat och rekommendationer för att förbättra framtida projektresultats hållbarhet.

Tidsram: december 2022.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, i Luxemburg den 9 november 2021.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Granskade projekt – Output och utfall

Ingen uppgift
Pågående projekt/ingen slutrapport
Inga mätbara indikatorer

På rätt spår i januari 2021
Nej
Ja

Nr	Land	Projekttitel	Uppnådd output	Uppnådda utfall
1	Albanien	Sektorsreformavtal för bekämpning av korruption i Albanien	Ja	Ja
2	Albanien	Internationell övervakningsinsats. Stöd till den tillfälliga omprövningen av domare och åklagare i Albanien	Ja	Delvis
3	Albanien	Stöd till utformning, samordning och genomförande av antikorruptionspolitik	Ja	Ingen uppgift
4	Albanien	Euralius IV – Konsolidering av rättsväsendet i Albanien	Ja	Ja
5	Bosnien och Hercegovina	EU4Justice – Stöd till kampen mot organiserad brottslighet och korruption i Bosnien och Hercegovina	Delvis	Nej
6	Bosnien och Hercegovina	Uppförande och återuppbyggnad av den kommunala och kantonala domstolen samt åklagarmyndigheten i Tuzla	Ja	Ja
7	Bosnien och Hercegovina	Bygga ett effektivt och medborgarvänligt rättsväsende	Ja	Nej
8	Kosovo	Stärka effektiviteten, ansvarsskyldigheten och transparensen i Kosovos rätts- och åklagarväsende	Ja	Ingen uppgift
9	Kosovo	Ytterligare stöd till Kosovos institutioner i deras kamp mot organiserad brottslighet, korruption och våldsbejakande extremism	Delvis	Ingen uppgift
10	Montenegro	EU:s stöd till rättsstaten II (EUROL II)	Delvis	Nej
11	Nordmakedonien	Stöd till reform av rättsväsendet	Ja	Nej
12	Serbien	Rättsväsendets effektivitet	Ja	Ja
13	Serbien	Förebyggande och bekämpning av korruption	Ja	Nej
14	Serbien	Förstärkt kapacitet vid justitieministeriet i enlighet med kraven i förhandlingsprocessen om EU-anslutning	Delvis	Nej
15	Serbien	EU för Serbien – Stöd till det höga domarrådet	Delvis	Nej
16	Serbien	Återuppbyggnad av rättsakademins byggnad i Belgrad	Nej	Nej
17	Serbien	Förstärkning av den interna kontrollkapaciteten i kampen mot korruption inom inrikesministeriet	Ja	Ja
18	Flera länder	Europeiska unionen, Europarådets horisontella facilitet för västra Balkan och Turkiet	Ja	Delvis
19	Flera länder	Stöd till oberoende medier och det civila samhället på västra Balkan och i Turkiet	Ja	Nej
20	Flera länder	Bekämpning av allvarlig brottslighet på västra Balkan	Delvis	Nej

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga II – Lista över intervjuade berörda parter (via videokonferens)

Videokonferens
GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar
Europeiska utrikestjänsten
ALBANIEN
EU:s delegation: Politisk dialog och politiska perspektiv
EU-delegation: projekturval
United States Agency for International Development (Usaid, Förenta staternas myndighet för internationell utveckling)
USA:s justitieministeriums kontor för utveckling av, stöd till och utbildning av personal vid åklagarmyndigheter utanför USA (Opdat)
Europarådet
Handelskamrarnas sammanslutning
Balkans nätverk för undersökande journalistik (BIRN)
Institutet för demokrati och medling (IDM)
Albaniens nationella resurscentrum för utbildning och tekniskt bistånd (ANTTARC)
Partner i Albanien
Byrån för stöd till det civila samhället (AMSHC)
Utbildningsinstitutet för domare
Justitieministeriet
Höga domarrådet
Tyska handelskammaren
Italienska handelskammaren
Arbetsgruppen för bekämpning av korruption
Den särskilda åklagarmyndigheten
Det höga inspektoratet för deklaration av tillgångar och intressekonflikter

Videokonferens
BOSNIEN och HERCEGOVINA
EU-delegation: projekturval
SERBIEN
EU-delegation: Politisk dialog och politiska perspektiv
EU-delegation: projekturval
Ministeriet för europeisk integration/nationell IPA-samordnare
Premiärministerns medierådgivare
Europarådet
Serbiska handelskammaren
Tyska handelskammaren
Balkans nätverk för undersökande journalistik (BIRN)
Centrumet för forskning, transparens och ansvarsskyldighet (CRTA)
Det nationella konventet om EU
Justitieministeriet – Sektorn för europeisk integration och internationella projekt
Byrån för förebyggande av korruption
Justitieministeriet – biträdande justitieminister
United States Agency for International Development (Usaid, Förenta staternas myndighet för internationell utveckling)
Åklagarmyndigheten
Generalsekretariatet för det höga domarrådet
Rättsakademin
Före detta byrån för samarbete med det civila samhället
Åklagare för bekämpning av korruption
Inrikesministeriet – tjänsten för internrevision, avdelningen för bekämpning av korruption

Ordlista och förkortningar

Greco: Gruppen av stater mot korruption, Europarådets organ som övervakar medlemsstaternas efterlevnad av organisationens standarder för korruptionsbekämpning.

IPA: instrumentet för stöd inför anslutningen, EU:s verktyg för att bygga upp teknisk och administrativ kapacitet i kandidatländer och potentiella kandidatländer.

logisk ram: ett detaljerat planeringsverktyg för genomförande, förvaltning, övervakning och utvärdering av ett projekt.

output: det som produceras eller uppnås genom ett projekt, till exempel en utbildningskurs som hålls eller en väg som byggs.

resultatorienterad övervakning: oberoende experters granskning av pågående projekts output och utfall i förhållande till kriterier som relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, inverkan och hållbarhet.

stabiliserings- och associeringsavtal: ett avtal som EU ingår separat med vart och ett av länderna på västra Balkan inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen.

stabiliserings- och associeringsprocessen: EU:s politik för länderna på västra Balkan, som syftar till reformer så att de kan bli medlemsstater i framtiden.

utfall: en omedelbar eller mer långsiktig, avsedd eller oavsiktlig förändring till följd av ett projekt, såsom fördelarna med bättre utbildad arbetskraft.

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=60343

Tidslinje

https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=60343

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Juhan Parts med stöd av Ken-Marti Vaher (kanslichef), Margus Kurm (attaché), Alejandro Ballester Gallardo (förstachef), Theodoros Orfanos (uppgiftsansvarig) och Naiara Zabala Eguiraun och Flavia Di Marco (revisorer). Thomas Everett gav språkligt stöd.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2022.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019 om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell (CC BY 4.0). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

— Figurerna 1 och 4: Ikoner gjorda av Pixel perfect från https://flaticon.com.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-7216-2	1977-5830	doi:10.2865/824039	QJ-AB-21-028-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-7206-3	1977-5830	doi:10.2865/25022	QJ-AB-21-028-SV-Q

Respekt för rättsstaten är ett av de gemensamma värden för EU:s medlemsstater som fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen. Rättsstatsprincipen är också ett grundläggande och nödvändigt villkor för EU-medlemskap. Vi granskade om EU:s stöd för rättsstaten i de sex länder på västra Balkan som vill ansluta sig till EU har varit ändamålsenligt. Vi konstaterade att EU:s insatser visserligen har bidragit till reformer på tekniska och operativa områden, såsom att förbättra rättsväsendets effektivitet och utvecklingen av relevant lagstiftning, men att de har haft liten övergripande inverkan på grundläggande rättsstatliga reformer i regionen. Vi rekommenderar att kommissionen stärker mekanismen för att främja rättsstatliga reformer, intensifierar stödet till civilsamhällesorganisationer och oberoende medier, ökar användningen av villkorlighet och stärker rapporteringen om och övervakningen av projekt.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Europeiska unionens publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors