

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ειδική έκθεση αριθ. 9

2008

Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΟΥ ΠΑΡΕΧΕΙ
Η ΕΕ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ, ΣΤΗ ΜΟΛΔΑΒΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΟΥΚΡΑΝΙΑ



EL



Ειδική έκθεση αριθ. 9 // 2008

Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ
ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΟΥ ΠΑΡΕΧΕΙ
Η ΕΕ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ
ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ
ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ, ΣΤΗ ΜΟΛΔΑΒΙΑ
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΟΥΚΡΑΝΙΑ

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ)

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Τηλ.: [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Φαξ: [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Ειδική έκθεση αριθ. 9 // 2008

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το Διαδίκτυο μέσω του εξυπηρετητή Ευγορα (<http://europa.eu>).

Βιβλιογραφικό δελτίο υπάρχει στο τέλος του τεύχους.
Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009

ISBN 978-92-9207-138-7
DOI 10.2865/42221

© Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2009
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Belgium

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Σημείο

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

I-V ΣΥΝΟΨΗ

1-7 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

8-10 ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

11-62 ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

11-52 **ΠΟΣΟ ΕΠΙΤΥΧΗΣ ΗΤΑΝ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ, ΣΤΗ ΜΟΛΔΑΒΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΥΚΡΑΝΙΑ;**

11-19 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ: ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

20-27 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟ: ΕΛΑΧΙΣΤΗ ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΕ ΔΥΣΚΟΛΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ

28-44 ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ: ΜΕΚΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

45-52 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΜΕΚΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

53-57 **ΣΕ ΠΟΙΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΟΦΕΙΛΟΝΤΑΙ ΚΥΡΙΩΣ ΟΙ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ;**

54 ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΟΦΕΙΛΟΝΤΑΙ ΣΥΝΗΘΩΣ ΣΕ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΠΟΥ ΠΕΡΙΚΛΕΙΕΙ ΟΛΑ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ

55-56 ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

57 ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

58-62 **ΣΕ ΠΟΙΟ ΒΑΘΜΟ ΕΧΕΙ Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΘΙΕΡΩΣΕΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΤΛΗΣΗΣ ΔΙΔΑΓΜΑΤΩΝ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΝΑ ΛΑΜΒΑΝΕΙ ΥΠΟΨΗ ΚΑΘΩΣ ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ;**

60-61 ΔΕΝ ΑΞΙΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ ΟΛΕΣ ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΛΛΟΓΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

62 Η ΑΠΟΚΤΗΘΕΙΣΑ ΠΕΙΡΑ ΔΕΝ ΑΝΤΙΚΑΤΟΠΤΡΙΖΕΤΑΙ ΠΑΝΤΟΤΕ ΣΤΑ ΝΕΑ ΕΡΓΑ

63-73 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I — ΧΑΡΤΗΣ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II — ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ — ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ (ΑΝΑΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2000-2005)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III — ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV — ΠΕΡΙΟΧΗ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΒΑΜ

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

AENEAS: Πρόγραμμα χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου

BUMAD: Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus (πολυτομεακή συνδρομή και ανάπτυξη θεσμών για τον έλεγχο των ναρκωτικών στην Ουκρανία, στη Μολδαβία και στη Λευκορωσία)

ΓΔ: Γενική Διεύθυνση

ΓΔ JLS: Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας

ΕΠΓ: ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας

EUBAM: European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (Ευρωπαϊκή αποστολή συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και στην Ουκρανία)

EuropeAid: Γραφείο Συνεργασίας EuropeAid

ΜΚΟ: μη κυβερνητικές οργανώσεις

ΜΧΠ: μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών

TACIS: Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (τεχνική βοήθεια για την Κοινοπολιτεία Ανεξαρτήτων Κρατών)

ΣΥΝΟΨΗ

I.

Μετά τις διευρύνσεις του 2004 και του 2007, η ΕΕ γειτνιάζει άμεσα με τη Λευκορωσία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία. Η Επιτροπή έθεσε στη διάθεση αυτών των χωρών σημαντικά κοινοτικά κεφάλαια (166 εκατομμύρια ευρώ στο διάστημα 2000–2005), με στόχο τη βελτίωση των ικανοτήτων τους στους τομείς του ελέγχου των συνόρων, της διαχείρισης της μετανάστευσης/του ασύλου, της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος καθώς και της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης. Η Επιτροπή περιόρισε τη βοήθειά της προς τη Λευκορωσία λόγω μη σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για το σκοπό αυτό η ΕΕ χρησιμοποίησε διάφορα μέσα, με σημαντικότερο όλων το πρόγραμμα TACIS, ενώ το μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας παρασχέθηκε μέσω διεθνών οργανισμών (βλέπε σημεία 1 έως 7).

II.

Σκοπός του ελέγχου του Συνεδρίου ήταν να προσδιορίσει την επιτυχία της κοινοτικής υποστήριξης, να διερευνήσει τους λόγους των πιθανών ανεπαρκών επιδόσεων και να διαπιστώσει σε ποιο βαθμό η Επιτροπή έχει καθιερώσει διαδικασία άντλησης διδαγμάτων τα οποία να λαμβάνει υπόψη καθώς συνεχίζει την παροχή βοήθειας στον τομέα αυτό. Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκαν 40 συμβάσεις συνολικής αξίας 100 εκατομμυρίων ευρώ (βλέπε σημεία 8 έως 10 και **παράρτημα III**).

III.

Το μεγαλύτερο μέρος των ενισχύσεων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο είχε αποφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα, ιδίως στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων. Η πρόοδος ήταν σε μεγάλο βαθμό μη ικανοποιητική στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Τα αποτελέσματα ήταν μεκτά στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος καθώς και της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης (βλέπε σημεία 11 έως 52).

IV.

Οι περιορισμένες επιδόσεις οφείλονταν συνήθως σε συνδυασμό παραγόντων οι οποίοι περιελάμβαναν την Επιτροπή, τους διεθνείς οργανισμούς και τις διάφορες αρχές των τριών χωρών. Επίσης, εξωτερικοί παράγοντες, όπως η συνεχιζόμενη πολιτική αστάθεια στην Ουκρανία, μετρίαζαν τα αποτελέσματα των έργων. Η αντιπροσωπεία στο Κίεβο, μολονότι διέθετε εξαιρετικά ικανό προσωπικό, ήταν υπερφορτωμένη, καθώς ασχολείτο με έναν τομέα πολιτικής που λάμβανε ταχέως διαστάσεις και με έργα όχι μόνο στην Ουκρανία, αλλά και στη Λευκορωσία και στη Μολδαβία. Η αντιπροσωπεία στη Μολδαβία, η οποία άρχισε να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 2005, χρειάστηκε σχεδόν δύο χρόνια για να ξεκινήσει την επιχειρησιακή διαχείριση των έργων. Η συνύπαρξη πολλών χρηματοδοτικών μέσων για τον ίδιο σκοπό και η έλλειψη συνάφειας μεταξύ τους απέτρεψε έναν ποιοτικό τρόπο προσέγγισης. Υπήρξαν επίσης ορισμένες αδυναμίες στην από κοινού διαχείριση με τους διεθνείς οργανισμούς. Γενικά, ο συντονισμός της κοινοτικής υποστήριξης με άλλους χορηγούς δεν είχε αναπτυχθεί αρκετά. Τέλος, η Επιτροπή δεν έχει αξιοποιήσει πλήρως όλες τις δυνατότητες άντλησης διδαγμάτων και η αποκτηθείσα πείρα δεν λαμβανόταν πάντοτε υπόψη στα νέα έργα (βλέπε σημεία 53 έως 62).

V.

Βάσει αυτών των παρατηρήσεων, το Συνέδριο διατυπώνει λεπτομερείς συστάσεις οι οποίες θα μπορούσαν να βοηθήσουν την Επιτροπή να αυξήσει την αποτελεσματικότητα της βοήθειας που παρέχεται στη Λευκορωσία, στη Μολδαβία και στην Ουκρανία στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης (βλέπε σημεία 63 έως 73).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ένας από τους θεμελιώδεις στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι να εξασφαλίζει υπέρ των πολιτών της ένα πλαίσιο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹. Ο στόχος αυτός έχει μια σημαντική εξωτερική διάσταση. Μετά τις διευρύνσεις του 2004 και του 2007, η ΕΕ γειτνιάζει άμεσα με τη Λευκορωσία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία, χώρες με τις οποίες όχι μόνο έχει κοινά σύνορα, αλλά αντιμετωπίζει επίσης κοινές προκλήσεις όσον αφορά την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων (βλέπε χάρτη του **παράρτηματος I**).
 2. Η ΕΕ προσπαθεί με συγκεκριμένους τρόπους να βοηθήσει τις τρεις αυτές χώρες να βελτιώσουν τις ικανότητές τους στους τομείς του συνοριακού ελέγχου, της διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου, της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης². Κατά την περίοδο 2000–2005, η Επιτροπή χρηματοδότησε 89 έργα για τα οποία η συνολική κοινοτική συμβολή ανήλθε σε 165,7 εκατομμύρια ευρώ (βλέπε **παράρτημα II**).
 3. Ο κυριότερος δίαυλος για την παροχή της κοινοτικής ενίσχυσης ήταν το πρόγραμμα TACIS³. Τα έργα χρηματοδοτούνταν από τους διάφορους κλάδους του: τα εθνικά προγράμματα δράσης, τα περιφερειακά προγράμματα δράσης και τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας. Το πρόγραμμα TACIS δημιουργήθηκε το 1991 και είχε ως γενικό στόχο την υποστήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία της ελεύθερης αγοράς και την ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου στα κράτη εταίρους. Το TACIS ολοκληρώθηκε σταδιακά μέχρι το 2006, αλλά οι πληρωμές θα συνεχιστούν τουλάχιστον μέχρι το 2010. Από το 2007 και εξής, η βοήθεια προς τη Λευκορωσία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία έχει προγραμματιστεί να παρέχεται στο πλαίσιο του νέου ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης⁴.
 4. Πέραν του προγράμματος TACIS, η ΕΕ χρησιμοποιεί και άλλα μέσα για την υποστήριξη των προαναφερθεισών τριών χωρών στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης:
 - α) προπαρασκευαστική δράση για τη συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης (χρηματοδοτούμενη από συγκεκριμένο κονδύλιο του προϋπολογισμού)
 - β) πρόγραμμα χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου (AENEAS)⁵.
 - γ) μηχανισμός ταχείας αντίδρασης⁶.
 - δ) ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα⁷.
- ¹ Η παλαιότερη ονομασία που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή για αυτόν τον τομέα πολιτικής ήταν «Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις (ΔΕΥ)».
- ² Ήδη το 2003, δημοσιεύθηκε πρόγραμμα δράσης της ΕΕ για τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις στην Ουκρανία (ΕΕ C 77 της 29.3.2003). Το εν λόγω πρόγραμμα αναθεωρήθηκε το 2007.
- ³ Πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για τις χώρες της Κοινοπολιτείας Ανεξαρτήτων Κρατών. 12 χώρες επωφελήθηκαν από το πρόγραμμα αυτό: η Λευκορωσία, η Μολδαβία, η Ρωσική Ομοσπονδία και η Ουκρανία στην Ανατολική Ευρώπη, η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και η Γεωργία στον Καύκασο, το Καζαχστάν, η Δημοκρατία της Κιργιζίας, το Τατζικιστάν, το Τουρκμενιστάν και το Ουζμπεκιστάν στην Κεντρική Ασία.
- ⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΕ L 310 της 9.11.2006, σ. 1).
- ⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 491/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 80 της 18.3.2004, σ. 1).
- ⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 381/2001 του Συμβουλίου (ΕΕ L 57 της 27.2.2001, σ. 5).
- ⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2242/2004 του Συμβουλίου (ΕΕ L 390 της 31.12.2004, σ. 21).

- 5.** Μετά την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων⁸ το 2003, στην αντιπροσωπεία της Επιτροπής στο Κίεβο ανετέθη η συνολική ευθύνη για την εφαρμογή της κοινοτικής βοήθειας και στις τρεις χώρες. Τον Οκτώβριο του 2005 άνοιξε νέα αντιπροσωπεία στη Μολδαβία στην οποία, το καλοκαίρι του 2007, ανετέθη η ευθύνη της υλοποίησης έργων. Τη διαχείριση των έργων που δεν εμπίπτουν στο πρόγραμμα TACIS ασκούν συνήθως οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής (EuropeAid και ΓΔ JLS).
- 6.** Το μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης διοχετεύεται μέσω διεθνών οργανισμών: το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (UNDP), την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR), το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) ή το Συμβούλιο της Ευρώπης. Οι εν λόγω διεθνείς οργανισμοί βάσει των συνήθων συμβάσεων συνεισφοράς με την Επιτροπή, αναλαμβάνουν την ευθύνη για ορισμένες πτυχές της υλοποίησης των έργων, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και πληρωμής (η αποκαλούμενη «από κοινού διαχείριση»).
- 7.** Η κατάσταση στη Λευκορωσία ήταν ιδιαίτερη. Το 1996 μεταξύ της Λευκορωσίας και της ΕΕ υπεγράφη συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, της οποίας ωστόσο η επικύρωση πάγωσε λόγω μη σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Συνεπώς, κατά την περίοδο που καλύπτει ο έλεγχος, η βοήθεια προς τη Λευκορωσία περιοριζόταν σε ανθρωπιστικά έργα, έργα διασυνοριακής και περιφερειακής συνεργασίας, ενισχύσεις για τις ανάγκες του πληθυσμού καθώς και σε έργα που υποστήριζαν άμεσα ή έμμεσα τον εκδημοκρατισμό και τις δημοκρατικές δυνάμεις (π.χ. υποστήριξη των ανεξάρτητων μέσων μαζικής ενημέρωσης, υποτροφίες για νέους). Τα έργα που αφορούν την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη στη Λευκορωσία είναι κατά κύριο λόγο διακρατικά και συμπεριλαμβάνουν τη Μολδαβία και την Ουκρανία.

⁸ Ανάθεση διαχειριστικών αρμοδιοτήτων στις κατά τόπους αντιπροσωπείες της Επιτροπής.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

8. Στόχος του ελέγχου ήταν η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής υποστήριξης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στη Λευκορωσία, στη Μολδαβία και στην Ουκρανία. Με τον έλεγχο επιζητήθηκε να δοθούν απαντήσεις σε τρία ερωτήματα:

- α) Πόσο επιτυχής ήταν η κοινοτική υποστήριξη των έργων στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στη Λευκορωσία, στη Μολδαβία και στην Ουκρανία;
- β) Σε ποιους λόγους οφείλονται κυρίως οι πιθανές ανεπαρκείς επιδόσεις;
- γ) Σε ποιο βαθμό έχει καθιερώσει η Επιτροπή διαδικασία άντλησης διδαγμάτων, τα οποία να λαμβάνει υπόψη καθώς συνεχίζει την παροχή βοήθειας στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης;

⁹ Ένα έργο υλοποιείται μέσω μίας ή περισσότερων συμβάσεων.

¹⁰ Η Επιτροπή αναθέτει την τακτική παρακολούθηση των έργων σε κοινοπραξία.

9. Το Συνέδριο υπέβαλε σε έλεγχο 40 συμβάσεις, οι οποίες επελέγησαν κατά την κρίση του και αντιστοιχούσαν σε συνολική κοινοτική συνεισφορά ύψους 99,3 εκατομμυρίων ευρώ (από σύνολο 89 έργων⁹ τα οποία αντιστοιχούσαν σε 165,7 εκατομμύρια ευρώ το 2000–2005). Από τις συμβάσεις αυτές οι 24 είχαν ολοκληρωθεί και οι 16 βρίσκονταν σε εξέλιξη (**παράρτημα III**). Οι περισσότερες από τις δεύτερες αποτελούσαν συνέχεια προηγούμενων έργων που είχαν χρηματοδοτηθεί από την ΕΕ, γεγονός που κατέστησε δυνατή την αξιολόγηση της διαδικασίας άντλησης διδαγμάτων εκ μέρους της Επιτροπής [βασικό ερώτημα υπό στοιχείο γ) ανωτέρω]. Ο έλεγχος συνίστατο σε εξέταση των αποτελεσμάτων των έργων και σύγκρισή τους με τους καθορισθέντες στόχους, σε εξέταση των παραγόντων που παρεμπόδιζαν την επίτευξη των στόχων, σε ανάλυση των αντληθέντων διδαγμάτων καθώς και σε εξέταση του κατά πόσο αυτά λαμβάνονταν υπόψη στο πλαίσιο έργων ή προγραμμάτων σε συνέχεια προγενέστερων.

10. Οι 40 εξετασθείσες συμβάσεις ενέπιπταν στους ακόλουθους επιμέρους τομείς:

- α) διαχείριση των συνόρων,
- β) μετανάστευση και άσυλο,
- γ) καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος,
- δ) δικαιοσύνη και χρηστή διακυβέρνηση.

Η ομάδα του ελέγχου προέβη σε εξέταση των έργων επιτόπου στο διάστημα από το Νοέμβριο του 2006 έως τον Ιούλιο του 2007, συμπεριλαμβανομένων επισκέψεων στους διεθνείς οργανισμούς και στους εθνικούς φορείς υλοποίησης καθώς και στις μονάδες παρακολούθησης¹⁰.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

ΠΟΣΟ ΕΠΙΤΥΧΗΣ ΗΤΑΝ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ, ΣΤΗ ΜΟΛΔΑΒΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΟΥΚΡΑΝΙΑ;

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ: ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

11. Η Λευκορωσία και η Ουκρανία αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα στη διαχείριση των συνόρων λόγω του συνολικού μήκους των εξωτερικών τους συνόρων (περί τα 3 000 χλμ. και 7 000 χλμ. αντίστοιχα) και της απουσίας επίσημου καθορισμού των συνόρων, ιδίως με τη Ρωσία. Οι συνοριακοί και τελωνειακοί έλεγχοι στα σύνορα της Ρωσίας με τη Λευκορωσία είναι σχεδόν ανύπαρκτοι. Αυτή η διαπερατότητα των συνόρων ενθαρρύνει τη διασυνοριακή εγκληματική δραστηριότητα και την παράνομη μετανάστευση.
12. Η διαχείριση των συνόρων μεταξύ Μολδαβίας και Ουκρανίας περιπλέκεται από την ύπαρξη της αυτοανακηρυχθείσας Δημοκρατίας της Υπερδνειστερίας, η οποία δεν αναγνωρίζεται από τη διεθνή κοινότητα. Τα σύνορα μεταξύ της Μολδαβίας και της Ουκρανίας έχουν μήκος 1 222 χλμ., από τα οποία τα 472 χλμ. από τη μολδαβική πλευρά βρίσκονται υπό τον έλεγχο των αρχών της Υπερδνειστερίας. Οι αρχές της τελευταίας ελέγχουν την περιοχή ανατολικά του ποταμού Δνείστερου και ενεργούν εκ των πραγμάτων ανεξάρτητα από την υπόλοιπη Μολδαβία (βλέπε πλαίσιο 1).

ΠΛΑΙΣΙΟ 1

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΕΝΕΞΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΕΡΔΝΕΙΣΤΕΡΙΑ

Παράλληλα με τη διαδικασία ανεξαρτητοποίησης της Μολδαβίας από τη Σοβιετική Ένωση, από το 1989 και εξής, στις περιοχές που κατοικούνται κατά πλειοψηφία από μη μολδαβικούς πληθυσμούς κινήματα διαμαρτυρίας άρχισαν να αντιστέκονται στις προσπάθειες ανεξαρτητοποίησης της Μολδαβίας. Σε απάντηση στη διακήρυξη της ανεξαρτησίας της Μολδαβίας, μια ξεχωριστή μολδαβική Δημοκρατία της Υπερδνειστερίας ανακηρύχθηκε το 1990. Σημειώθηκαν συγκρούσεις και η διαμάχη κορυφώθηκε το 1992, προκαλώντας πολλές εκατοντάδες νεκρούς και περί τους 100 000 πρόσφυγες.

Από το 1995, η Μολδαβία και η Υπερδνειστερία, με την υποστήριξη του ΟΑΣΕ, της Ρωσίας και της Ουκρανίας ως διεθνών διαμεσολαβητών, συζητούν μια πιθανή διευθέτηση της παγωμένης διένεξης. Η ανάληψη της εξουσίας από τον Πρόεδρο Γιουτσένκο στην Ουκρανία άνοιξε ένα παράθυρο ευκαιριών για περαιτέρω πρόοδο στην επίλυση της διένεξης. Από το Σεπτέμβριο του 2005, η ΕΕ και οι ΗΠΑ συμμετέχουν ως παρατηρητές στη διαπραγματευτική διαδικασία. Από τον Μάρτιο του 2005, η ΕΕ εκπροσωπείται από ειδικό απεσταλμένο για τη Μολδαβία.

13. Η Επιτροπή έχει συμβάλει ουσιαστικά στη βελτίωση των ικανοτήτων της Λευκορωσίας, της Μολδαβίας και της Ουκρανίας όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων, η οποία, από οικονομική άποψη, αποτελεί το σημαντικότερο μέρος των έργων που αφορούν την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Το 63,2 % της κοινοτικής βοήθειας (104,7 εκατομμύρια ευρώ) στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2000–2005 έχει διατεθεί σε αυτόν τον τομέα. Το Συνέδριο υπέβαλε σε έλεγχο 10 συμβάσεις συνολικής αξίας 51,8 εκατομμυρίων ευρώ.

¹¹ Ο διεθνής μεθοριακός σταθμός Κοζλόβιτσι (κοντά στο Μπρεστ στη Δημοκρατία της Λευκορωσίας) αποτελεί το σημαντικότερο σημείο οδικής διέλευσης για φορτηγά οχήματα μεταξύ της Δημοκρατίας της Λευκορωσίας και της Πολωνίας (πανευρωπαϊκός διάδρομος μεταφορών II).

14. Τα περισσότερα από τα έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο έχουν αποφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα (βλέπε *παράρτημα III*). Η χρήση σύγχρονου εξοπλισμού και βελτιωμένης τεχνολογίας, καθώς και η κατάρτιση συνοριακών φρουρών είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων και επιτήρησης (βλέπε παραδείγματα στο πλαίσιο 2). Συγκεκριμένα, η εθνική επιτροπή συνοριακών φρουρών (State Border Guard Committee) της Λευκορωσίας επέδειξε εξαιρετική αφοσίωση, χρησιμοποιώντας τη στρατιωτική της δομή για να επιβάλει αυστηρά όλες τις συμβατικές διατάξεις. Σοβαρά προβλήματα, ωστόσο, ανέκυψαν όσον αφορά τη σύμβαση έργου για την κατασκευή του μεθοριακού σταθμού Κοζλόβιτσι II¹¹ (βλέπε πλαίσιο 3).

ΠΛΑΙΣΙΟ 2

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΟΥ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ: Η ΧΡΗΣΗ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΕΝΙΣΧΥΕΙ ΤΟ ΣΥΝΟΡΙΑΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

Τα έργα «Border Management Improvement, Ukraine» (Βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων, Ουκρανία) (κοινοτική συνεισφορά ύψους 4,0 εκατομμυρίων ευρώ) και «Strengthening Border Management in the Republic of Belarus» (Ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων στη Δημοκρατία της Λευκορωσίας) (κοινοτική συνεισφορά ύψους 13,3 εκατομμυρίων ευρώ) κατέστησε δυνατή την προμήθεια, μεταξύ άλλων, καμερών, μικροσκοπίων, συσκευών επαλήθευσης της γνησιότητας εγγράφων, οχημάτων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού συμπεριλαμβανομένων αυτοματοποιημένων τηλεφωνικών κέντρων για τις συνοριακές μονάδες και υλισμικού για τη διενέργεια ηλεκτρονικών ελέγχων π.χ. προσώπων σε «μαύρες λίστες» και κλεμμένων οχημάτων. Όλα τα στοιχεία της επένδυσης που υποβλήθηκαν σε έλεγχο βρίσκονταν στη θέση τους σύμφωνα με το βιβλίο απογραφής, έφεραν την ορθή σήμανση, ήταν σε κατάσταση λειτουργίας και χρησιμοποιούνταν για τον προβλεπόμενο σκοπό.

15. Το σημαντικότερο από οικονομική άποψη έργο στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, η ευρωπαϊκή αποστολή συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και στην Ουκρανία¹² (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine — EUBAM), συνολικής κοινοτικής συνεισφοράς 19,1 εκατομμυρίων ευρώ, συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στην ενίσχυση των ικανοτήτων των υπηρεσιών συνοριακής φύλαξης και τελωνείων στη Μολδαβία και στην Ουκρανία (βλέπε χάρτη στο **παράρτημα IV**). Για παράδειγμα, η EUBAM παρείχε υποστήριξη στην αποτελεσματική υλοποίηση και παρακολούθηση του νέου τελωνειακού καθεστώτος μεταξύ Μολδαβίας και Ουκρανίας, συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και των παράνομων διασυνοριακών δραστηριοτήτων. Συνεπεία αυτού, αποκαλύφθηκε σοβαρό λαθρεμπόριο με εμπλοκή της Υπερδνειστερίας. Η παράνομη φοροδιαφυγή και δασμοδιαφυγή αφορούσαν, για παράδειγμα, οχήματα, οπρωκορηπυτικά και κρέας πουλερικών. Μόνο για το τελευταίο, η EUBAM υπολόγισε απώλειες έως και 43 εκατομμύρια ευρώ για τον ουκρανικό κρατικό προϋπολογισμό ή έως και 18 εκατομμύρια ευρώ για τον μολδαβικό (διάστημα μεταξύ Οκτωβρίου 2005 και Μαΐου 2006).

¹² Η EUBAM συστάθηκε την 1η Δεκεμβρίου 2005. Οι επιχειρήσεις της βασίζονται σε μνημόνιο συμφωνίας που συνήφθη μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κυβερνήσεων της Ουκρανίας και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας. Ένα από τα κίνητρα για τη σύστασή της ήταν οι απειλές για την ασφάλεια που προέρχονταν από την περιοχή της Υπερδνειστερίας, με το υποτιθέμενο υψηλό επίπεδο διασυνοριακών εγκληματικών δραστηριοτήτων της. Η EUBAM υλοποιείται μέσω του Αναπτυξιακού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Development Programme — UNDP). 16 κράτη μέλη της ΕΕ συνεισφέρουν σε είδος μέσω της απόσπασης ειδικευμένου προσωπικού στην αποστολή (περί τους 100 τελωνειακούς υπαλλήλους και συνοριακούς φύλακες). Η EUBAM εγκατέστησε το επιχειρησιακό κέντρο της στην Οδησσό (Ουκρανία) και δημιούργησε ένα τοπικό γραφείο στο Κισινάου (Μολδαβία) και ακόμη πέντε κατά μήκος των συνόρων της Ουκρανίας, της Μολδαβίας και της Υπερδνειστερίας καθώς και ένα τοπικό γραφείο/βάση υλικοτεχνικής υποστήριξης στους θαλάσσιους λιμένες της Οδησσού και του Illichevsk.

ΠΛΑΙΣΙΟ 3

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΜΗ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΟΥ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ: ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚΤΑΣΗΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΚΑΙ ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ

Στο τέλος του 2006, αρχική ημερομηνία ολοκλήρωσης, ο μεθοριακός σταθμός Κοζλόβιτσι ΙΙ (κοινοτική συνεισφορά ύψους 14,0 εκατομμυρίων ευρώ) έμοιαζε ακόμη με τεράστιο εργοτάξιο, όπου τα περισσότερα κτίρια είχαν ολοκληρωθεί μόνο κατά το ήμισυ και οι δρόμοι, οι χώροι στάθμευσης και τα πεζοδρόμια δεν είχαν ακόμη κατασκευαστεί. Προβλήματα φοροαπαλλαγής σε συνδυασμό με τη δήλωση χαμηλότερων τιμών κατά το στάδιο της υποβολής προσφορών, οδήγησαν σε προσθήκη στη σύμβαση, η οποία μείωσε σημαντικά την έκταση των εργασιών (π.χ. ορισμένα κτίρια θα μείνουν ημιτελή και θα ολοκληρωθεί μόνο ο σκελετός τους). Για την ολοκλήρωση του διεθνούς μεθοριακού σταθμού σύμφωνα με τα αρχικά σχέδια και τη σχετική σύμβαση, απαιτείται σημαντική πρόσθετη χρηματοδότηση.

- 16.** Η EUBAM διαπίστωσε την ύπαρξη σοβαρών δυσκολιών που υπάρχουν όσον αφορά την εξασφάλιση της εφαρμογής των ποινικών διώξεων στις περιπτώσεις λαθρεμπορίου¹³ (ανεπαρκής νομοθεσία, αναποτελεσματική αλληλεπίδραση/ασαφείς ρόλοι της κρατικής υπηρεσίας τελωνείων, της κρατικής υπηρεσίας φύλαξης των συνόρων, της υπηρεσίας φορολογικής αστυνομίας και ασφάλειας, ανεπαρκής καθορισμός των πράσινων συνόρων). Στις περισσότερες περιπτώσεις δεν έγιναν ποινικές διώξεις, αλλά οι σχετικές υποθέσεις αντιμετωπίστηκαν απλώς ως διοικητικές παραβάσεις χωρίς υποχρεωτική κατάσχεση των σχετικών εμπορευμάτων¹⁴. Η EUBAM ανέφερε επίσης ότι, λόγω της μεγάλης διαφθοράς στους κόλπους της εισαγγελίας και των δικαστικών αρχών, οι λαθρέμποροι είχαν αφεθεί ελεύθεροι, ενώ τους επιστράφηκαν και τα λαθραία εμπορεύματα.
- 17.** Όταν η EUBAM συστάθηκε το Νοέμβριο του 2005, τους έξι πρώτους μήνες της χρηματοδοτήθηκε από το μηχανισμό ταχείας αντίδρασης¹⁵. Ο μηχανισμός αυτός εφαρμόστηκε για να αξιοποιηθεί με ταχύτητα και ευελιξία η ευκαιρία που παρουσιάστηκε το 2005 για προώθηση της επίλυσης της διένεξης στην Υπερδνειστερία (βλέπε πλαίσιο 1). Το έργο βασίζεται στην υπόθεση ότι η βελτίωση των συνοριακών και τελωνειακών ελέγχων καθώς και η συνοριακή επιτήρηση καθ' όλο το μήκος των συνόρων αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την ειρηνική επίλυση του προβλήματος. Η ορθότητα αυτής της υπόθεσης μπορεί να κριθεί μόνο πολύ μακροπρόθεσμα.
- 18.** Στη συνέχεια, η χρηματοδότηση της EUBAM χαρακτηρίστηκε από τη χρήση διαφόρων βραχυπρόθεσμων συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από διαφορετικά περιφερειακά προγράμματα δράσης TACIS. Κατά συνέπεια, οι συμβάσεις του προσωπικού ή οι συμφωνίες μίσθωσης έπρεπε να ανανεώνονται ανά διαστήματα μερικών μηνών. Η Επιτροπή δεν είχε προβλέψει ένα τόσο σημαντικό μακροπρόθεσμο έργο (σχεδόν ενός εκατομμυρίου ευρώ μηνιαίως) κατά τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της στην περιοχή.
- 19.** Προς συμπλήρωση της υποστήριξης που παρέχεται μέσω της EUBAM, η ΕΕ χρηματοδοτεί την αγορά εξοπλισμού που χρησιμοποιείται στα σύνορα στο πλαίσιο του έργου «Improvement of border controls at the Moldova–Ukraine border» (Βελτίωση των συνοριακών ελέγχων στα σύνορα Μολδαβίας–Ουκρανίας) (έργο BOMMOLUK, κοινοτική συνεισφορά ύψους 9,9 εκατομμυρίων ευρώ). Αυτή η πρόσθετη δραστηριότητα δημιουργεί μια σειρά προκλήσεων που πρέπει να αντιμετωπισθούν στο μέλλον, όπως οι περίπλοκες διαδικασίες δημόσιων διαγωνισμών¹⁶, η επιλογή της καλύτερης τοποθεσίας για την εγκατάσταση του εξοπλισμού δεδομένου του μήκους των συνόρων, και η εξασφάλιση της συμπληρωματικότητας με τον εξοπλισμό που χρηματοδοτούν άλλοι χορηγοί¹⁷. Επίσης, οι κυβερνήσεις οφείλουν να παρέχουν επαρκείς εθνικούς πόρους για τα δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης.
- ¹³ Για παράδειγμα, βάσει μιας περίπτωσης λαθρεμπορίου οινόπνευματων ποτών μεγάλης αξίας που διακινήθηκαν από την περιοχή της Υπερδνειστερίας προς την Ουκρανία.
- ¹⁴ «Burden of Proof, the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine» (Βάρος της απόδειξης, η δυσκολία στην εξασφάλιση της εφαρμογής των ποινικών διώξεων στις περιπτώσεις λαθρεμπορίου στην Ουκρανία), ειδική έκθεση της EUBAM.
- ¹⁵ Ο μηχανισμός αυτός μπορεί να τεθεί σε κίνηση «όταν στις σχετικές χώρες εμφανίζονται καταστάσεις πραγματικής ή διαφανόμενης κρίσης, καταστάσεις που αποτελούν απειλή για την έννομη τάξη και την ασφάλεια των προσώπων ή καταστάσεις που κινδυνεύουν να κλιμακωθούν σε ένοπλη διένεξη ή να αποσταθεροποιήσουν τη χώρα...».
- ¹⁶ Στο πλαίσιο παλαιότερου έργου για την Ουκρανία, εξοπλισμός ραντάρ εδάφους και δίκτυο ραδιοεπικοινωνιών (συνολικής αξίας 5,0 εκατομμυρίων ευρώ) δεν μπορούσε να αγοραστεί και να παραδοθεί λόγω ανεπιτυχών διαδικασιών διαγωνισμών.
- ¹⁷ Η κυβέρνηση των ΗΠΑ διέθεσε 28 εκατομμύρια δολάρια για την ενίσχυση της καταπολέμησης της διάδοσης των όπλων μαζικής καταστροφής στα σύνορα Ουκρανίας-Μολδαβίας.

**ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟ:
ΕΛΑΧΙΣΤΗ ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΕ ΔΥΣΚΟΛΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ**

- 20.** Στόχος της πολιτικής της ΕΕ είναι η υποστήριξη των προσπαθειών τρίτων χωρών για την βελτίωση των ικανοτήτων τους όσον αφορά τη διαχείριση της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων, για την αποτροπή και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τους νόμιμους μεταναστευτικούς διαύλους καθώς και για τη διευθέτηση της κατάστασης των προσφύγων παρέχοντάς τους καλύτερη πρόσβαση σε μονιμότερες λύσεις.
- 21.** Η Λευκορωσία, η Μολδαβία και η Ουκρανία βρίσκονται στα ανατολικά σύνορα της διευρυμένης ΕΕ. Και οι τρεις θεωρούνται ως χώρες διέλευσης μεγάλης κλίμακας λαθρομεταναστευτικών ρευμάτων προς τη Δύση. Ιδιαίτερα η Ουκρανία αντιμετωπίζει αύξηση των (νόμιμων και παράνομων) μεταναστευτικών κινήσεων ανθρώπων που εισέρχονται στην επικράτειά της και τη διασχίζουν. Χιλιάδες λαθρομετανάστες διέρχονται ετησίως από τη χώρα, σε μεγάλο βαθμό μέσω των συνόρων της με τη Ρωσία.
- 22.** Η Ουκρανία παρουσιάζει χρόνια έλλειψη καταλυμάτων, ιδίως για τους μακροχρόνιους λαθρομετανάστες. Η επαναπρόωθηση απαιτεί την ταυτοποίηση των ατόμων από τις ουκρανικές αρχές και τη συνεργασία των αντίστοιχων πρεσβειών ή προξενείων, που δεν επιδεικνύουν πάντα την ανάλογη προθυμία. Μια άλλη λύση θα μπορούσε να είναι η επανεισδοχή, ήτοι η αποδοχή των κρατούμενων ατόμων από τη χώρα από την οποία εισήλθαν παράνομα στην Ουκρανία. Ωστόσο, καμία συμφωνία επανεισδοχής δεν έχει υπογραφεί μεταξύ της Ουκρανίας και της Ρωσίας, η οποία αποτελεί την κύρια πηγή των λαθρομεταναστών της.
- 23.** Η ανάγκη κατάλληλων καταλυμάτων για τους λαθρομετανάστες κατέστη περισσότερο πιεστική πρόσφατα, με την έναρξη της ισχύος από την 1η Ιανουαρίου 2008 συμφωνίας επανεισδοχής η οποία συνήφθη με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το 2010, μετά την παρέλευση διετούς μεταβατικής περιόδου, η Ουκρανία θα βρεθεί αντιμέτωπη με την ανάγκη να στεγάσει εκατοντάδες ή και χιλιάδες λαθρομετανάστες από τρίτες χώρες, οι οποίοι εισήλθαν παράνομα στην ΕΕ μέσω της Ουκρανίας και σήμερα κρατούνται στα γειτονικά κράτη μέλη της ΕΕ, ήτοι στην Ουγγαρία, στη Σλοβακία και στην Πολωνία.

- 24.** Τα έργα στον επιμέρους τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου έλαβαν συνολική κοινοτική συνδρομή ύψους 16,8 εκατομμυρίων ευρώ (10,2 % της συνολικής βοήθειας) μέσω των προγραμμάτων της περιόδου 2000–2005. Το Συνέδριο υπέβαλε σε έλεγχο 10 συμβάσεις οι οποίες αντιστοιχούσαν σε κοινοτική συνολική συνεισφορά ύψους 13,8 εκατομμυρίων ευρώ.
- 25.** Τα αποτελέσματα που επετεύχθησαν σε αυτόν τον τομέα δεν ήταν ικανοποιητικά κυρίως όσον αφορά τις υποδομές (βλέπε **παράρτημα III**). Ένας από τους βασικότερους στόχους της ΕΕ είναι να συμβάλει στη δημιουργία κέντρων στέγασης τόσο για τους λαθρομετανάστες όσο και για τους αιτούντες άσυλο, τα οποία να ανταποκρίνονται στα διεθνή ανθρωπιστικά πρότυπα. Στην Ουκρανία, παρά την κοινοτική υποστήριξη, ο παραπάνω στόχος κάθε άλλο παρά επιτυχής μπορεί να θεωρηθεί:
- α) οι συνθήκες κράτησης και στέγασης των λαθρομεταναστών στα υπάρχοντα κέντρα ήταν συχνά κάθε άλλο από παραδεκτές. Γενικά, οι λαθρομετανάστες στην Ουκρανία υποφέρουν δραματικά από την υπερπληρότητα των καταλυμάτων στα οποία διαβιώνουν, τις ακατάλληλες συνθήκες υγιεινής και την ανεπαρκή σίτισή τους (βλέπε πλαίσιο 4).
 - β) η κατασκευή/ανακαίνιση των νέων εγκαταστάσεων για τους λαθρομετανάστες δεν προχώρησε σύμφωνα με τις προβλέψεις (βλέπε πλαίσιο 5).
 - γ) νεοκατασκευασθέντα προσωρινά κέντρα στέγασης αιτούντων άσυλο υποχρησιμοποιούνταν ή δεν χρησιμοποιούνταν καθόλου (βλέπε πλαίσιο 6).

ΠΛΑΙΣΙΟ 4

ΠΑΡΑ ΤΗΝ ΑΝΑΚΟΥΦΙΣΗ ΠΟΥ ΕΦΕΡΕ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ, ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΔΙΑΒΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΥΠΑΡΧΟΝ ΚΕΝΤΡΟ ΣΤΕΓΑΣΗΣ ΕΞΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ ΝΑ ΕΙΝΑΙ ΑΠΑΡΑΔΕΚΤΕΣ

Το έργο «Establishment of Migration Management System in Zakarpattya, Ukraine» (Δημιουργία συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης στη Zakarpattya, Ουκρανία)¹⁸ (κοινοτική συνεισφορά ύψους 2 εκατομμυρίων ευρώ για δύο συμβάσεις) κατ' ουσίαν κατέστησε δυνατή την παροχή στοιχειώδους βοήθειας στους μετανάστες: διανομή τροφίμων και ειδών ατομικής υγιεινής και περιποίησης, ιατρική βοήθεια, διανομή ειδών ένδυσης, κλινών και ειδών κλινοστρωμνής καθώς και παροχή νομικών συμβουλών. Επίσης χρηματοδοτήθηκαν οι επείγουσες επιδιορθώσεις, κατασκευαστικές εργασίες και κάθε είδος δαπάνης λειτουργίας. Πρόκειται κατά κύριο λόγο για μια δράση ανθρωπιστικής βοήθειας και όχι δημιουργίας ικανοτήτων, όπως ενδεχομένως να υποδηλώνει ο τίτλος του έργου.

Μετά από σχεδόν ένα χρόνο λειτουργίας, η αντιπροσωπεία προέβη σε επιτόπιο έλεγχο του έργου (Απρίλιος 2005). Ανέφερε ότι οι συνθήκες στα κέντρα κράτησης του Ρανχίνο και του Χορ (παλαιό τμήμα του κτιρίου) ήταν απάνθρωπες και εξευτελιστικές και δεν ανταποκρίνονταν στις ελάχιστες απαιτήσεις που έχει θέσει το Συμβούλιο της Ευρώπης, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Επιπλέον, η αντιπροσωπεία εντόπισε στοιχεία τα οποία απεδείκνυαν ότι η ανθρωπιστική βοήθεια που παρεχόταν μέσω του έργου δεν έφθανε πάντοτε στους μετανάστες στους οποίους στόχευε. Αυτό ανάγκασε τις ουκρανικές αρχές να λάβουν επανορθωτικά μέτρα.

¹⁸ Η περιοχή της Zakarpattya συνορεύει με την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία και αποτελεί διάδρομο διέλευσης στην Ουκρανία των μεταναστών που κινούνται προς τη Δυτική Ευρώπη.

- 26.** Στην Ουκρανία, η βιωσιμότητα των κέντρων κράτησης και στέγασης τίθεται σε κίνδυνο από την έλλειψη κρατικών πόρων για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας και συντήρησης, καθώς και για το λόγο ότι ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κρατικής υπηρεσίας συνοριακών φυλάκων και του Υπουργείου Εσωτερικών είναι ασαφής.
- ¹⁹ Το κέντρο βρίσκεται στο Gomel, κοντά στην Ουκρανία, όπου υπάρχει ολοένα αυξανόμενη κοινότητα αφγανών προσφύγων.
- 27.** Δυσκολίες ως προς την έγκριση του έργου, τη φοροαπαλλαγή, την έγγεια ιδιοκτησία και τη χρηματοδότηση διαπιστώθηκαν και όσον αφορά την κατασκευή προσωρινού κέντρου στέγασης για αιτούντες άσυλο (25 άτομα) στη Λευκορωσία¹⁹. Από την άλλη μεριά, στη Μολδαβία, η κατάσταση ήταν καλύτερη. Ένα προσωρινό κέντρο στέγασης στο Κισινάου, 160 θέσεων, λειτουργούσε ήδη πλήρως το Νοέμβριο του 2005.

ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ: ΜΕΚΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

- 28.** Η γενική διαδικασία της μετακομμουνιστικής μετάβασης στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης συνοδεύτηκε από σημαντική αύξηση του οργανωμένου εγκλήματος όπως η διακίνηση και εμπορία ανθρώπων, η διακίνηση ναρκωτικών και η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα χρημάτων).

ΠΛΑΙΣΙΟ 4

Κατά το χρόνο του ελέγχου, το Νοέμβριο του 2006, στο κέντρο του Ravnichino υπήρχαν περίπου 100 άτομα περισσότερα από τη δυναμικότητά του (320). Οι τοπικοί εταίροι του έργου ανέφεραν ότι, κατά τη διάρκεια του θέρους, ο συνωστισμός ήταν πολύ χειρότερος φθάνοντας τα 700 άτομα, με αντίστοιχες αρνητικές συνέπειες για την υγιεινή και την υγεία.

Οι μετανάστες που ερωτήθηκαν από το Συνέδριο δίσταζαν να εκφραστούν ανοικτά. Παρ' όλα αυτά διατυπώθηκαν παράπονα για φάρμακα που δεν έφθαναν στον προορισμό τους και για έρευνες από μασκοφόρους. Κατέστη σαφές επίσης ότι και πάλι το έργο δεν κάλυπτε τις βασικές ανάγκες (π.χ. επαρκής θέρμανση, επαρκής παροχή καθαρού και ζεστού νερού, κατάλληλα είδη ένδυσης και υπόδησης). Επιπλέον, οι δυνατότητες εξασφάλισης διερμηνείας στους καταυλισμούς ήταν περιορισμένες, με συνέπεια να δυσχεραίνεται η επικοινωνία μεταξύ μεταναστών και αρχών.

- 29.** Η Ουκρανία και η Μολδαβία αποτελούν σημαντικές χώρες-πηγές για τη διακίνηση γυναικών και παιδιών με σκοπό την αναγκαστική εκπόρνευσή τους στην Ευρώπη. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αύξηση της διακίνησης και ανδρών, οι οποίοι εξαναγκάζονται, παραδείγματος χάριν, να εργάζονται ως εργάτες. Το πλήρες μέγεθος αυτής της πρακτικής παραμένει σχετικά άγνωστο, λόγω της ίδιας της φύσης του οργανωμένου εγκλήματος καθώς και για το λόγο ότι λίγοι είναι εκείνοι που είναι πρόθυμοι ή ικανοί να αναφέρουν στις αρχές τι τους συνέβη. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται από την έλλειψη μέτρων προστασίας των μαρτύρων. Όσον αφορά τη διακίνηση ναρκωτικών, η Λευκορωσία, η Ουκρανία και η Μολδαβία θεωρούνται χώρες διαμετακόμισης προς τα κράτη μέλη της ΕΕ. Τα τραπεζικά συστήματα χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο για τη νομιμοποίηση των εσόδων από σοβάρια εγκλήματα.
- 30.** Η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος αντιστοιχούσε σε 19,2 εκατομμύρια ευρώ (11,6 %) από το σύνολο των πόρων που διατέθηκαν στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2000–2005. Το Συνέδριο υπέβαλε σε έλεγχο 10 συμβάσεις που αντιπροσώπευαν συνολική κοινοτική συνεισφορά ύψους 18,6 εκατομμυρίων ευρώ.

Κύριος στόχος του έργου «Capacity Building of Migration Management — CBMM I, Ukraine» (Δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης — I, Ουκρανία) (κοινοτική συνεισφορά ύψους 3,8 εκατομμυρίων ευρώ) ήταν η ανακαίνιση και ο εξοπλισμός δύο παλαιότερων στρατιωτικών εγκαταστάσεων προκειμένου να λειτουργήσουν ως κέντρα στέγασης μεταναστών για 1 260 άτομα. Τον Ιούνιο του 2006, η συντονιστική επιτροπή του σχεδίου αποφάσισε να διαθέσει τους πόρους του έργου για την ανακαίνιση μόνο της μίας εγκατάστασης. Κατά το χρόνο του ελέγχου (Νοέμβριος 2006), περίπου τρεις μήνες μετά την αρχικά προβλεπόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης του έργου (1.9.2006), δεν είχε συναφθεί καμία σύμβαση έργου, ούτε είχαν δαπανηθεί χρήματα για ανακαίνιση. Γίνονταν ακόμη συζητήσεις για βασικά ζητήματα της ανακαίνισης, π.χ. με ποιο τρόπο θα θερμαινόταν το κέντρο και ποια λύση έπρεπε να βρεθεί για τα υγρά απόβλητα. Η συντονιστική επιτροπή αποφάσισε επίσης να περιορίσει τον αριθμό των προς στέγαση ατόμων σε 250. Αυτό σημαίνει ότι η δυναμικότητα που χρηματοδοτεί η ΕΕ μειώνεται κατά 1 000 θέσεις περίπου σε σύγκριση με το αρχικό σχέδιο.

- 31.** Παρά τις διάφορες επιτυχίες, η συνολική πρόοδος είναι ακόμη ανεπαρκής στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος (βλέπε **παράρτημα III**). Οι συνιστώσες «ποινικοποίηση και δίωξη»²⁰ των έργων για την καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων ήταν αδύναμες (βλέπε σημεία 34 και 35). Κύριο χαρακτηριστικό είναι η αλληλεπικάλυψη, δεδομένου ότι πολλοί χορηγοί είναι πρόθυμοι να χρηματοδοτήσουν έργα στον τομέα αυτό (βλέπε σημείο 36). Όσον αφορά τον έλεγχο των ναρκωτικών, τα έργα στους τομείς της νομοθεσίας και των υπηρεσιών πληροφοριών της αστυνομίας προχώρησαν με αργούς ρυθμούς (βλέπε σημείο 40). Ως προς την αποτροπή της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις είναι η εξασφάλιση αποτελεσματικής δίωξης (βλέπε σημείο 44).

²⁰ Τα έργα για την καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων συντίθενται συνήθως από τρεις συνιστώσες: πρώτον, προστασία και επανένταξη, δεύτερον, ποινικοποίηση και δίωξη και, τρίτον, ευαισθητοποίηση. Ο όρος ποινικοποίηση χρησιμοποιείται συχνά στα έγγραφα των έργων.

Καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων

- 32.** Οι κυβερνήσεις της Ουκρανίας και της Μολδαβίας, σε εθνικά έγγραφα προσανατολισμού, ανέλαβαν τη δέσμευση να καταπολεμήσουν τη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων. Σε έλεγχο υποβλήθηκαν ένα έργο στην Ουκρανία (κοινοτική συνεισφορά ύψους 1,9 εκατομμυρίων ευρώ) και τρία στη Μολδαβία (συμπεριλαμβανομένου ενός κέντρου αποκατάστασης θυμάτων) (συνολική κοινοτική συνεισφορά ύψους 1,2 εκατομμυρίων ευρώ).

Στην Ουκρανία, στο τέλος του 2006, μόλις περίπου 65 επιπλέον άτομα μπορούσαν να στεγαστούν σε κέντρα προσωρινής στέγασης (ΤΑC), αντί για τα προβλεπόμενα 350 [κοινοτική συνεισφορά ύψους 1,6 εκατομμυρίων ευρώ για το έργο «Strengthening the Asylum systems of Ukraine and Moldova» (Ενίσχυση των συστημάτων παροχής ασύλου στην Ουκρανία και στη Μολδαβία)]. Κύρια αιτία ήταν το γεγονός ότι το κέντρο στην Οδησσό χρησιμοποιείτο μόνο κατά το ήμισυ της δυναμικότητάς του λόγω έλλειψης κρατικών πόρων για τη χρηματοδότηση των δαπανών λειτουργίας του και ότι το κέντρο στο Mukachevo, δυναμικότητας 80 ατόμων, παρέμενε εντελώς αναξιοποίητο για διάστημα άνω του ενάμισι έτους, στην πραγματικότητα από τότε που άνοιξε τον Απρίλιο του 2005. Αυτή η σπατάλη στο Mukachevo οφειλόταν στη συνεχιζόμενη αδυναμία μεταβίβασης της κυριότητας του κτιρίου από την υπηρεσία συνοριακών φυλάκων στον φορέα-εταίρο που ήταν υπεύθυνος για την υλοποίηση του έργου. Εν τω μεταξύ, όσοι από τους αιτούντες άσυλο δεν διέθεταν δικά τους μέσα διαβίωσαν σε σκηνές και άλλες πρόχειρες εγκαταστάσεις υπό τη διαχείριση των συνοριακών φυλάκων.

- 33.** Με τη βοήθεια των έργων, οργανώθηκαν μεγάλης κλίμακας εκστρατείες ευαισθητοποίησης στη Μολδαβία και στην Ουκρανία (π.χ. θεατρικές παραστάσεις, πολυάριθμες δημοσιεύσεις, ανοικτές τηλεφωνικές γραμμές ατελώς), ενώ παρασχέθηκε ανθρωπιστική βοήθεια σε εκατοντάδες θύματα αυτού του εγκλήματος (π.χ. νομική υποστήριξη, ιατρική βοήθεια, επίδομα στέγασης, βοήθημα για τις μετακινήσεις, επαγγελματική κατάρτιση, εισφορές «σε είδος» για τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων). Κατ' αυτό τον τρόπο, τα έργα κάλυπταν επαρκώς τις πτυχές της πρόληψης και της επανένταξης.
- 34.** Τα αποτελέσματα ήταν λιγότερο θετικά όσον αφορά τις συνιστώσες της ποιτικοποίησης και της δίωξης, ιδίως από την άποψη της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών επιβολής του νόμου. Στην Ουκρανία, οι υπεύθυνοι παρακολούθησης του TACIS επισήμαναν ότι η υπηρεσία συνοριακών φυλάκων δεν συνεργαζόταν στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών ανταλλαγής πληροφοριών. Το μέτρο εξοπλισμού των συνοριακών σταθμών με το σύστημα i24/7²¹ απέτυχε όταν ο σχετικός διαγωνισμός ακυρώθηκε για το λόγο ότι οι ουκρανοί ενδιαφερόμενοι επέμεναν στην επιλογή ενός προμηθευτή, του οποίου οι τιμές υπερέβαιναν κατά πολύ τις αντίστοιχες της αγοράς.
- 35.** Η συλλογή αποδεικτικών στοιχείων αποτελεί μείζονα πρόκληση, δεδομένου ότι η εγκληματική πράξη συντελείται συχνά εκτός Μολδαβίας ή Ουκρανίας. Οι εθνικές αρχές κατήγγειλαν τη βραδύτητα με την οποία άλλες χώρες ανταποκρίνονται στα αιτήματα αμοιβαίας συνδρομής. Για την αποφυγή αυτών των διαδικαστικών εμπλοκών, τα έργα χρηματοδοτούσαν επισκέψεις υπαλλήλων επιβολής του νόμου στις χώρες διέλευσης και προορισμού των θυμάτων με σκοπό τη δημιουργία σχετικού δικτύου. Επιπλέον, αστυνομικοί υπάλληλοι συμμετείχαν σε εργαστήρια με θέμα τις ανακριτικές τεχνικές και η νομοθεσία κατά της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων επανεξετάστηκε. Αδυναμίες εξακολουθούν να υπάρχουν στα συστήματα αμοιβαίας συνδρομής.
- 36.** Υπάρχει προβληματισμός όσον αφορά την αποδοτικότητα και την οικονομία. Δεδομένου ότι υπάρχουν πολλές οργανώσεις χορηγών πρόθυμων να χρηματοδοτήσουν την καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, η αποφυγή των περιττών αλληλεπικαλύψεων δράσεων και η εξασφάλιση της βέλτιστης χρήσης των πόρων αποτελούν πρόκληση. Στη Μολδαβία, παραδείγματος χάριν, ορισμένες δραστηριότητες στο πλαίσιο των έργων έπρεπε να αλλάξουν, ενώ ασυνήθιστα υψηλό μίσθωμα καταβαλλόταν για τη στέγαση του κέντρου αποκατάστασης στο Κισινάου²². Επίσης, δεν είναι πάντοτε εύκολη η σαφής διάκριση μεταξύ των αποτελεσμάτων που αποφέρει η κοινοτική υποστήριξη και αυτών από την υποστήριξη των άλλων οργανώσεων, με συνέπεια να δυσχεραίνεται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών δαπανών.

²¹ Παγκόσμιο σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ αστυνομικών αρχών της Interpol το οποίο λειτουργεί όλο το 24ωρο.

²² Το ποσό που είχε καταχωριστεί για σίτιση και στέγαση ήταν υπερδιπλάσιο εκείνου που είχε καταχωριστεί για ανάλογες υπηρεσίες στο αντίστοιχο κέντρο αποκατάστασης στο Κίεβο.

Έλεγχος των ναρκωτικών

- 37.** Ένα άλλο σημαντικό έργο στο πλαίσιο της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος είναι η ονομαζόμενη «Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus — BUMAD» («Πολυτομεακή συνδρομή και ανάπτυξη θεσμών για τον έλεγχο των ναρκωτικών στην Ουκρανία, στη Μολδαβία και στη Λευκορωσία»). Η BUMAD είναι μια πολυετής δράση σε τρία στάδια, που άρχισε το 2003 και αναμένεται να ολοκληρωθεί στο τέλος του 2008 (συνολική κοινοτική συνδρομή ύψους 6,5 εκατομμυρίων ευρώ).
- 38.** Το εν λόγω πρόγραμμα, το οποίο καλύπτει την Ουκρανία, τη Μολδαβία και τη Λευκορωσία, είναι το τρίτο μιας σειράς κοινοτικώς χρηματοδοτούμενων περιφερειακών προγραμμάτων που αποσκοπούν στο «φιλτράρισμα» της διακίνησης ηρωίνης προς τη Δύση, ήτοι από το Αφγανιστάν προς την ΕΕ²³. Ο γενικότερος στόχος είναι η μείωση της διακίνησης ναρκωτικών από και μέσω τρίτων χωρών προς τα κράτη μέλη της ΕΕ.
- 39.** Οι περισσότερες δραστηριότητες που προβλέπονταν από τα διάφορα υποέργα είχαν υλοποιηθεί (π.χ. νομική υποστήριξη, έλεγχος των θαλάσσιων λιμένων (Ουκρανία), έλεγχος των χερσαίων συνόρων, πρόληψη από την αστυνομία και τις τοπικές αρχές). Η συνολική εικόνα στο τέλος της δεύτερης φάσης (Ιανουάριος 2007) είναι ότι έχει σημειωθεί ικανοποιητική πρόοδος όσον αφορά τη δημιουργία εθνικών δομών για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, παραδείγματος χάριν εθνικά παρατηρητήρια για τα ναρκωτικά, μαθήματα για την πρόληψη της χρήσης ναρκωτικών στις αντίστοιχες αστυνομικές σχολές ή κατάρτιση με θέμα τη μείωση της ζήτησης ναρκωτικών παρεχόμενη στις διάφορες ΜΚΟ στις τρεις χώρες.
- 40.** Αργή πρόοδος διαπιστώθηκε όσον αφορά τις συνιστώσες της νομοθεσίας και των υπηρεσιών πληροφοριών της αστυνομίας. Η αναγκαία συνεργασία μεταξύ των τελωνείων, των συνοριακών φυλάκων, της αστυνομίας και των μυστικών υπηρεσιών, με σκοπό την αποτελεσματικότητα των ποινικών ερευνών, δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί επαρκώς στις τρεις χώρες. Η δημιουργία εθνικών συστημάτων για την υποστήριξη των ποινικών ερευνών που αφορούν εμπόρους ναρκωτικών απαιτεί όχι μόνο την ύπαρξη των κατάλληλων αναλυτικών μέσων, αλλά επίσης υψηλό βαθμό συνεργασίας μεταξύ υπηρεσιών, οι οποίες δεν είναι συνηθισμένες να ανταλλάσσουν μεταξύ τους επιχειρησιακά δεδομένα με συστηματικό τρόπο. Το πρόβλημα περιπλέκεται περαιτέρω από τις ανισοροπίες που υπάρχουν όσον αφορά τις ανακριτικές αρμοδιότητές τους. Ιδιαίτερο εμπόδιο στη Λευκορωσία συνιστά η προφανής απροθυμία της υπηρεσίας ασφάλειας να δεχθεί αναλυτικό λογισμικό προερχόμενο από το εξωτερικό. Η Επιτροπή, κατά το σχεδιασμό του έργου, υποεκτίμησε το χρόνο που απαιτείται για την αλλαγή της νοοτροπίας όσον αφορά τον τρόπο του επιχειρείν καθώς και για την εξάλειψη των αντιπαλοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών επιβολής του νόμου.

²³ Το πρώτο πρόγραμμα, το CADAP, άρχισε να εφαρμόζεται στην Κεντρική Ασία το 2000, και το δεύτερο, το SCAD, στο νότιο Καύκασο το 2001.

- 41.** Μέχρι την ημερομηνία ολοκλήρωσης του BUMAD 2 (Ιανουάριος 2007), οι κατασχέσεις ηρωίνης και κοκαΐνης ήταν ασήμαντες. Μόνο δύο διεθνείς απόπειρες διακίνησης ηρωίνης αποκαλύφθηκαν στην Ουκρανία με τη βοήθεια του λογισμικού που παρασχέθηκε από το έργο. Οι κατασχέσεις ναρκωτικών και στις τρεις χώρες αφορούσαν κυρίως μηκωνόσπορο και κάνναβη που παράγονται τοπικά. Ωστόσο, τον Ιούλιο του 2007, η ουκρανική υπηρεσία ασφάλειας ανέφερε ότι, σε συνεργασία με την υπηρεσία δίωξης ναρκωτικών των ΗΠΑ και τις ουρκικές υπηρεσίες επιβολής του νόμου, κατέσχεσε 174 κιλά ηρωίνης στο θαλάσσιο λιμένα του Illichevsk.

²⁴ Η πρωτοβουλία των «Μη συνεργαζόμενων χωρών και εδαφών» αναπτύχθηκε από μια διακυβερνητική ομάδα χρηματοοικονομικής δράσης (Financial Action Task Force — FATF), προκειμένου να εξασφαλίζει την εφαρμογή μέτρων πρόληψης, εντοπισμού και επιβολής ποινών για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες σύμφωνα με τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα.

Έργα για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

- 42.** Ο γενικότερος στόχος του «Project against money laundering in Ukraine» (Έργο για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στην Ουκρανία) (κοινοτική συνεισφορά ύψους 1 εκατομμυρίου ευρώ) ήταν η αποτροπή της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από σοβαρά εγκλήματα και η διευκόλυνση της συνεργασίας των ουκρανικών αρχών για την καταπολέμηση του εγκλήματος αυτού.
- 43.** Το έργο βοήθησε στην πολύ σημαντική απάλειψη της Ουκρανίας από τον κατάλογο των «Μη συνεργαζόμενων χωρών και εδαφών»²⁴ το Φεβρουάριο του 2004 και στην ένταξή της ως μέλους στο Egmont Group²⁵ τον Ιούνιο του 2004. Επιπλέον, κατά το χρόνο της ολοκλήρωσης του έργου, λειτουργούσε η «State Committee for Financial Monitoring — SCFM» (Εθνική επιτροπή χρηματοοικονομικής παρακολούθησης) ως η μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών (ΜΧΠ) της Ουκρανίας²⁶. Πράγματι, με την πάροδο των ετών και μέχρι το 2006, ο αριθμός των υποθέσεων που παραπέμφθηκαν από την SCFM στις αρχές επιβολής του νόμου παρουσίασε σημαντική αύξηση (18 το 2003, 446 το 2006).
- 44.** Η δημιουργία μιας ΜΧΠ αποτελεί απλώς μια πρώτη σημαντική προϋπόθεση για την καταπολέμηση του εγκλήματος της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Χρειάζονται επίσης υπηρεσίες επιβολής του νόμου οι οποίες να λειτουργούν αποτελεσματικά καθώς και καταρτισμένοι δικαστικοί λειτουργοί. Μείζον πρόβλημα αποτελεί η έλλειψη αποτελεσματικών διωκτικών αρχών. Μέχρι το τέλος του 2006, τα δικαστήρια είχαν εκδώσει μόνο τρεις αποφάσεις για υποθέσεις νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Η απουσία μιας σύγχρονης διαδικασίας όσον αφορά την κατάσχεση και τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων χαρακτηρίστηκε επίσης ως σοβαρή έλλειψη του συστήματος καταπολέμησης του εν λόγω εγκλήματος. Εντούτοις, η Ουκρανία είναι περισσότερο εξελιγμένη όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε σύγκριση με τη Μολδαβία, όπου υπάρχουν σοβαρές ανησυχίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα του εφαρμοζόμενου συστήματος (π.χ. αδυναμίες στο Κέντρο για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς ή ανεπαρκής εφαρμογή των διατάξεων περί κατάσχεσης, δέσμευσης και δήμευσης)²⁷.

²⁵ Πολλές χώρες από όλο τον κόσμο συνέστησαν ειδικές κρατικές υπηρεσίες, γνωστές ως «μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών — ΜΧΠ». Αναγνωρίζοντας τα εγγενή οφέλη από την ανάπτυξη ενός δικτύου ΜΧΠ, το 1995, μια ομάδα ΜΧΠ, που συνήλθε στο Palais Egmont-Arenberg στις Βρυξέλλες, αποφάσισε να δημιουργήσει μια άτυπη ομάδα για την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας. Γνωστές σήμερα ως «Egmont Group», αυτές οι ΜΧΠ συνέρχονται σε τακτά χρονικά διαστήματα προς εξεύρεση τρόπων συνεργασίας, ιδίως στους τομείς της ανταλλαγής πληροφοριών, της κατάρτισης και της ανταλλαγής εμπειρογνώσιων. Οι χώρες που διαθέτουν αναγνωρισμένες και επιχειρησιακές ΜΧΠ είναι περί τις 100.

²⁶ Αρμοδιότητα μιας ΜΧΠ αποτελεί η συλλογή και η ανάλυση ύποπτων συναλλαγών ή συναλλαγών άνω ενός καθοριζόμενου ορίου. Οι ανακριτικές αρμοδιότητες ανήκουν στις αρχές επιβολής του νόμου.

²⁷ Third Round Mutual Evaluation Report on Moldova (Αμοιβαία έκθεση αξιολόγησης τρίτου κύκλου για τη Μολδαβία), Σεπτέμβριος 2007, από την MONEYVAL [Committee of Experts on the Evaluation of Anti-money Laundering Measures (επιτροπή εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση των μέτρων κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας), υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης].

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΜΕΚΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

- 45.** Η πολιτική της ΕΕ υποστηρίζει τη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία, η αμεροληψία και η αποδοτικότητα της. Επιπλέον, έχει ως στόχο την ενίσχυση της δικαστικής συνεργασίας με την ΕΕ σε θέματα αστικού και ποινικού δικαίου. Επίσης, παρέχει υποστήριξη για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης η οποία αναφέρεται στη διάρθρωση, στη λειτουργία και στις επιδόσεις των δημόσιων αρχών και θεσμικών φορέων σε όλα τα επίπεδα.
- 46.** Η συνεισφορά της ΕΕ στα έργα στον επιμέρους τομέα της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης ανήλθε συνολικά σε 24,8 εκατομμύρια ευρώ (15,0 % της συνολικής βοήθειας) στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2000–2005. Ο εν λόγω επιμέρους τομέας αφορούσε μόνο τη Μολδαβία και την Ουκρανία. Το Συνέδριο υπέβαλε σε έλεγχο 10 συμβάσεις²⁸ για τις οποίες η κοινοτική συνεισφορά ανερχόταν συνολικά σε 14,2 εκατομμύρια ευρώ.
- 47.** Τα αποτελέσματα ήταν μεκτά (βλέπε *παράρτημα III*). Ορισμένα έργα απέφεραν ικανοποιητικά συνολικά αποτελέσματα, παραδείγματος χάριν βελτιώσεις στην εφαρμογή του αστικού και εμπορικού δικαίου στη Μολδαβία (κοινοτική συνεισφορά ύψους 2,2 εκατομμυρίων ευρώ) ή καλύτερη διεθνής συνεργασία σε ποινικά ζητήματα στην Ουκρανία (κοινοτική συνεισφορά ύψους 1,5 εκατομμυρίων ευρώ). Αντιθέτως, τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο του έργου «Μεταρρύθμιση των διαιτητικών δικαστηρίων και υποστήριξη της διοίκησης των δικαστηρίων» (κοινοτική συνεισφορά ύψους 2,5 εκατομμυρίων ευρώ) ήταν λιγότερο ικανοποιητικά, ιδίως όσον αφορά την προμήθεια εξοπλισμού πληροφορικής. Καμία παράδοση δεν έγινε εντός της αρχικά προβλεπόμενης προθεσμίας.

²⁸ Συμπεριλαμβανομένης μιας σύμβασης η οποία τελικά δεν υπεγράφη, βλέπε σημείο 52, στοιχείο γ).

²⁹ Θέση 111 για τη Μολδαβία, θέση 118 για την Ουκρανία στον δείκτη «Corruption Perceptions Index» για το 2007 που καταρτίζει ο οργανισμός «Transparency International».

³⁰ Βλέπε, π.χ., την αξιολόγηση της διακυβέρνησης στην Ουκρανία, η οποία πραγματοποιήθηκε το Φεβρουάριο του 2007 από τη SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management — στήριξη για τη βελτίωση των συστημάτων διακυβέρνησης και διαχείρισης), μια κοινή πρωτοβουλία του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Καταπολέμηση της διαφθοράς

- 48.** Τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί μέχρι σήμερα στο πλαίσιο των έργων για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι εξαιρετικά περιορισμένα. Η διαφθορά αποτελεί ένα από τα πλέον πιεστικά προβλήματα στη Μολδαβία και στην Ουκρανία, το οποίο υπονομεύει ολόκληρο τον επιμέρους τομέα της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης. Και οι δύο χώρες πλήττονται πολύ σοβαρά, οι δε επιπτώσεις στο κοινωνικό σύνολο είναι σημαντικές²⁹. Το νομοθετικό και το διοικητικό σύστημα είναι εξαιρετικά ελλιπή (π.χ. έλλειψη εμπιστοσύνης από τους πολίτες, περιορισμένη ανεξαρτησία των δικαστών, ανεπαρκείς μισθοί, υψηλό αισθητό επίπεδο διαφθοράς)³⁰.

- 49.** Το 1999 και το 2002 η κυβέρνηση της Μολδαβίας είχε ήδη εγκρίνει φιλόδοξα εθνικά προγράμματα για την καταπολέμηση του εγκλήματος και της διαφθοράς. Εντούτοις, η επιτυχία ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, λόγω της ανεπάρκειας των πόρων και της απουσίας αποτελεσματικού ελεγκτικού μηχανισμού. Το Δεκέμβριο του 2004, το κοινοβούλιο ενέκρινε νέα στρατηγική κατά της διαφθοράς καθώς και νέο πρόγραμμα δράσης για την υλοποίησή της. Εκείνη τη χρονική περίοδο παρενέβη η Επιτροπή με το πρώτο έργο της για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη Μολδαβία.
- 50.** Η κοινοτική συμβολή ήταν μια σχετικά μικρή πιλοτική δραστηριότητα (250 000 ευρώ). Καθώς τα ενδιάμεσα αποτελέσματά της ήταν ικανοποιητικά, η Επιτροπή αποφάσισε να χρηματοδοτήσει ένα νέο έργο σε συνέχειά της για τρία χρόνια, μέχρι το 2009 [κοινοτική συνεισφορά ύψους τριών εκατομμυρίων ευρώ³¹]. Το νέο έργο δεν προχώρησε τόσο γρήγορα όσο αρχικά προβλεπόταν και οι επιδόσεις του, μετά τον πρώτο χρόνο, ήταν εξαιρετικά περιορισμένες. Δεν είχε επιτευχθεί πρόοδος σε βασικά θέματα³², ούτε είχε παραδοθεί ο προβλεπόμενος εξοπλισμός. Το έργο επιταχύνθηκε μετά το Μάρτιο του 2007.
- 51.** Οι Ηνωμένες Πολιτείες υπέγραψαν συμφωνία ύψους 25 εκατομμυρίων δολαρίων για την υποστήριξη των πρωτοβουλιών καταπολέμησης της διαφθοράς στη Μολδαβία³³. Η Παγκόσμια Τράπεζα σχεδιάζει επίσης να ενισχύσει μέτρα κατά της διαφθοράς. Ο συντονισμός των προσπαθειών της ΕΕ με τη βοήθεια που προέρχεται από τους άλλους διεθνείς χορηγούς αποτελεί μείζονα πρόκληση. Υπάρχουν ήδη παράλληλες δομές παρακολούθησης, γεγονός που υπονομεύει την έννοια μιας ενιαίας εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς.
- 52.** Οι χορηγοί που έχουν συμμετάσχει ενεργά στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία είναι πολυάριθμοι. Το πρώτο σημαντικό, κοινοτικώς χρηματοδοτούμενο έργο στον τομέα αυτό (κοινοτική συνεισφορά ύψους 1,5 εκατομμυρίου ευρώ) ξεκίνησε το 2006. Ένα χρόνο μετά την έναρξη αυτού του τριετούς κοινοτικού έργου, ο αριθμός των δραστηριοτήτων που είχαν υλοποιηθεί ήταν σημαντικά χαμηλότερος από τον αρχικά προβλεπόμενο:
- α) Οι ουκρανικές αρχές ανέπτυξαν ένα σχέδιο προγράμματος δράσης κατά της διαφθοράς χωρίς να χρησιμοποιήσουν συγκεκριμένη υποστήριξη για την εκπόνηση παρεχόμενη από το έργο³⁴. Μόνο αργότερα, τον Ιούνιο του 2007, το Υπουργείο Δικαιοσύνης ζήτησε την αξιολόγηση του σχεδίου προγράμματος από εμπειρογνώμονες. Οι τελευταίοι επέκριναν την «έλλειψη διαφάνειας κατά τη διαδικασία εκπόνησης» και κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι το σχέδιο προγράμματος δράσης «κάθε άλλο παρά ικανοποιητικό ήταν».
- ³¹ Το έργο περιλαμβάνει δύο συνιστώσες, μία για την καταπολέμηση της διαφθοράς και μία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.
- ³² Επανεξέταση της δομής παρακολούθησης για τη στρατηγική και το πρόγραμμα δράσης, περιορισμός των συγκρούσεων αρμοδιοτήτων μεταξύ των κυριότερων ανακριτικών και δικωκτικών υπηρεσιών, εκπόνηση αναλύσεων κινδύνου στους κόλπους της δικαιοσύνης, της αστυνομίας, της φορολογικής επιθεώρησης, των τελωνείων και των υγειονομικών και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.
- ³³ Millennium Challenge Corporation (MCC) Threshold Program Agreement.
- ³⁴ Βλέπε δεύτερη έκθεση προόδου της 26ης Ιουνίου 2007.

- β) Δεν ανελήφθη καμία δραστηριότητα σχετικά με τη δημιουργία ενός μηχανισμού παρακολούθησης της μελλοντικής υλοποίησης του προγράμματος δράσης. Δεν είναι σαφές ποιος θεσμικός φορέας θα είναι επικεφαλής της επιχείρησης καταπολέμησης της διαφθοράς. Δεν υπάρχει πρόβλεψη για το ζήτημα της παρακολούθησης της χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων και προεκλογικών εκστρατειών. Επίσης, δεν διενεργήθηκε καμία έρευνα της κοινής γνώμης σχετικά με τη διαφθορά, παρά τις σχετικές εκτεταμένες προπαρασκευαστικές εργασίες (καθορισμός μεθοδολογίας, συνεδριάσεις εμπειρογνομόνων).
- γ) Μολονότι η Επιτροπή απέδειξε σαφώς την ανάγκη υποστήριξης της συμμετοχής των πολιτών στην προσπάθεια κατά της διαφθοράς, εγκατέλειψε το σχέδιο να αναπτύξει ένα πρόγραμμα επιχορηγήσεων σε μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών με στόχο την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς. Επίσης, λόγω διαδικαστικών προβλημάτων, δεν υλοποιήθηκε ούτε η εναλλακτική λύση, δηλαδή η προώθηση της δημιουργίας ενός κέντρου νομικής υποστήριξης και παροχής νομικών συμβουλών.

ΣΕ ΠΟΙΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΟΦΕΙΛΟΝΤΑΙ ΚΥΡΙΩΣ ΟΙ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ;

- 53.** Μολονότι πολλά έργα απέδωσαν ικανοποιητικά αποτελέσματα, το παρόν τμήμα της έκθεσης παρουσιάζει τους λόγους για τις ανεπαρκείς επιδόσεις όσων δεν απέδωσαν ικανοποιητικά αποτελέσματα.

ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΟΦΕΙΛΟΝΤΑΙ ΣΥΝΗΘΩΣ ΣΕ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΠΟΥ ΠΕΡΙΚΛΕΙΕΙ ΟΛΑ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ

- 54.** Ο έλεγχος κατέδειξε ότι οι περιορισμένες επιδόσεις οφείλονται συνήθως σε συνδυασμό παραγόντων που περικλείει όλα τα βασικά ενδιαφερόμενα μέρη (Επιτροπή, εθνικές αρχές, διεθνείς οργανισμούς). Παραδείγματος χάριν, όσον αφορά το έργο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία (βλέπε σημείο 52):
- α) ελλιπής εκτίμηση των αναγκών από την Επιτροπή σε δύσκολες συνθήκες και ανεπαρκής συντονισμός με τους άλλους χορηγούς: σημαντικά τμήματα του έργου, ιδίως η υποστήριξη του νομοπαρασκευαστικού έργου, δεν ήταν πλέον πραγματικά απαραίτητα για το Υπουργείο Δικαιοσύνης. Και άλλοι οργανισμοί, ιδίως αμερικανικοί, παρέχουν επίσης νομοθετική υποστήριξη στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς·
 - β) έλλειψη δέσμευσης και συγχρηματοδότησης από τις εθνικές αρχές: το Υπουργείο Δικαιοσύνης δεν διέθεσε κατάλληλο γραφείο στην ομάδα του έργου, παραβαίνοντας κατ' αυτό τον τρόπο όχι μόνο τους όρους της σύμβασης, αλλά και τη δέσμευση που είχε διατυπώσει σε ξεχωριστή δήλωση αποδοχής·
 - γ) πλημμελής διαχείριση από τον ανάδοχο ο οποίος κατέβαλε αγώνα για τη συγκρότηση και τη διατήρηση της σύνθεσης της ομάδας του έργου·
 - δ) εξωτερικοί παράγοντες: η δύσκολη πολιτική κατάσταση μετά το προεδρικό διάταγμα για πρόωρες εκλογές της 2ας Απριλίου 2007 σε συνδυασμό με τη συχνή αλλαγή των επικεφαλής του Υπουργείου Δικαιοσύνης είχε ως αποτέλεσμα την αναστολή κάθε νομοθετικής δραστηριότητας σχετικά με τα σχέδια νόμων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

55. Δύο είναι οι παράγοντες που δυσχέραναν τη διαχείριση εκ μέρους της Επιτροπής, αυξάνοντας τον κίνδυνο αποτυχίας:

- α) η πλειονότητα των έργων εμπίπτει στην αρμοδιότητα της αντιπροσωπείας στο Κίεβο, η οποία ήταν υπεύθυνη για τη διαχείριση έργων όχι μόνο στην Ουκρανία, αλλά και στη Λευκορωσία και στη Μολδαβία. Το προσωπικό που εργάζεται στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης είναι πολύ ικανό, ωστόσο οι υπεύθυνοι έργου στην αντιπροσωπεία στο Κίεβο ήταν υπερβολικά λίγοι, για να μπορούν να διαχειριστούν έναν τομέα πολιτικής που λάμβανε ταχέως διαστάσεις και έναν ολοένα αυξανόμενο αριθμό έργων. Μολονότι τον Οκτώβριο του 2005 μια νέα αντιπροσωπεία άρχισε να λειτουργεί στη Μολδαβία, όσον αφορά τη διαχείριση έργων οι σχετικές επιχειρήσεις άρχισαν μόλις το καλοκαίρι του 2007.
- β) η συνύπαρξη διαφορετικών πηγών χρηματοδότησης προς υποστήριξη του τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης (βλέπε σημεία 3 και 4). Το μέσο TACIS αποδείχτηκε ανεπαρκές για να ανταποκριθεί στη αυξανόμενη ζήτηση χρηματοδότησης έργων. Μερικές φορές, για την ίδια παρέμβαση χρησιμοποιούνταν διαφορετικά μέσα, διαδικασίες και υπηρεσίες της Επιτροπής, με συνέπεια την αναποτελεσματικότητα της διαχείρισης των συμβάσεων (βλέπε πλαίσιο 7).

ΠΛΑΙΣΙΟ 7

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η υποστήριξη της φάσης III της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των Δυτικών Νέων Ανεξάρτητων Κρατών και της ΕΕ (διαδικασία του Söderköping) διαχωρίστηκε τεχνητά σε δύο συμβάσεις που συνήφθησαν παράλληλα με τον ίδιο ανάδοχο. Η μία σύμβαση χρηματοδοτείται από το TACIS και τελεί υπό τη διαχείριση της αντιπροσωπείας στο Κίεβο και η άλλη χρηματοδοτείται από το AENEAS και τελεί υπό τη διαχείριση των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής στις Βρυξέλλες (EuropeAid). Ο προηγούμενος διαχειριστής, η ΓΔ JLS, δεν συμμετέχει πλέον.

Η συνύπαρξη δύο νομικών βάσεων με διαφορετικούς κανόνες για την ίδια δράση δεν είναι λογική. Για παράδειγμα, η σύμβαση στο πλαίσιο του AENEAS καθόριζε το μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης στο 80 %, ενώ η σύμβαση στο πλαίσιο του TACIS συγχρηματοδοτεί το 90 % του συνόλου των επιλέξιμων δαπανών. Επιπλέον, η σύμβαση TACIS υπόκειται σε εξωτερική παρακολούθηση, ενώ η σύμβαση AENEAS όχι. Ως εκ τούτου, οι εξωτερικοί ελεγκτές, οι οποίοι επεσήμαναν ορισμένες αδυναμίες στη λογική της παρέμβασης (π.χ. απουσία μετρήσιμων δεικτών), δεν είναι σε θέση να δώσουν μια πλήρη εικόνα της δράσης.

Εξάλλου, ο τεχνητός διαχωρισμός σε δύο έργα δεν είναι αποδοτικός. Ο διοικητικός φόρτος είναι διπλός για κάθε φάση της υλοποίησης από την πλευρά τόσο της Επιτροπής όσο και του αναδόχου (παράλληλες διαδικασίες για την επιλογή των σχεδίων, τη σύναψη των συμβάσεων, την επαλήθευση των δαπανών, τις αιτήσεις πληρωμής, τις πληρωμές, την κατάρτιση εκθέσεων). Η ανάγκη συντονισμού προς αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης είναι επιτακτική.

- 56.** Τα δύο αυτά διαρθρωτικά προβλήματα επηρέασαν αρνητικά τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης της Επιτροπής. Οι απαιτήσεις δεν εκτιμούνταν πάντοτε αρκούντως διεξοδικά [βλέπε παράδειγμα στο σημείο 52, στοιχείο α)] και οι χρηματοδοτικές αποφάσεις λαμβάνονταν χωρίς εις βάθος ανάλυση του κατά πόσο πληρούνταν οι βασικές προϋποθέσεις. Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση δύο κέντρων στέγασης αιτούντων άσυλο, ορισμένα ζητήματα που αφορούσαν τη διάθεση ή την κυριότητα της γης δεν διευκρινίστηκαν (βλέπε πλαίσιο 6 και σημείο 27). Η εποπτεία, εκ μέρους της Επιτροπής, των απαιτήσεων κατάρτισης εκθέσεων δεν ήταν αρκούντως αυστηρή (βλέπε σημείο 60). Μεγάλο προβληματισμό προκαλεί η μη ανταλλαγή πληροφοριών με άλλες οργανώσεις χορηγών σχετικά με τα προβλεπόμενα έργα τους, προκειμένου να αποφεύγεται η περιττή αλληλεπικάλυψη στον προγραμματισμό και, αργότερα, στην υλοποίηση. Όσον αφορά τις παρατάσεις των έργων, η ανάλυση της ανάγκης παροχής πρόσθετου χρόνου και, σε μία περίπτωση, συμπληρωματικών πόρων δεν ήταν πάντοτε πειστική.

ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

- 57.** Για τις περισσότερες συμβάσεις, η Επιτροπή επέλεξε να παράσχει άμεσες επιχορηγήσεις σε διεθνείς οργανισμούς, λόγω των ιδιαίτερων ικανοτήτων τους στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης καθώς και της γεωγραφικής παρουσίας τους στις σχετικές χώρες. Κατά συνέπεια, οι διεθνείς οργανισμοί είναι υπεύθυνοι για την καθημερινή υλοποίηση του έργου (η αποκαλούμενη «από κοινού διαχείριση», βλέπε σημείο 6), μολονότι η Επιτροπή διατηρεί τη συνολική ευθύνη της χρηστής διαχείρισης. Μολονότι γενικά οι επιδόσεις των διεθνών οργανισμών ήταν ικανοποιητικές, αυτή η μορφή διαχείρισης παρουσιάζει τις ακόλουθες αδυναμίες:
- α) μετά την υπογραφή της σύμβασης, οι διεθνείς φορείς αντιμετώπισαν συχνά προβλήματα για τη συγκρότηση μιας επιχειρησιακής ομάδας για το έργο, καθυστερώντας έτσι για πολλούς μήνες την έναρξή του·
 - β) σε άλλες περιπτώσεις, οι χρονοβόρες διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων προκάλεσαν καθυστερήσεις. Οι συμβάσεις με διεθνείς οργανισμούς ορίζουν συνήθως η προμήθεια αγαθών ή η παροχή έργου ή υπηρεσιών να πραγματοποιείται από τον οργανισμό σύμφωνα με τους δικούς του κανόνες και διαδικασίες. Σε μία περίπτωση η σύμβαση όριζε ότι οι διαδικασίες που εφαρμόζουν οι διεθνείς οργανισμοί δεν πρέπει να είναι λιγότερο αυστηρές από τους κοινοτικούς κανόνες. Αυτή η ρήτρα οδήγησε σε χρονοβόρες μακρές διαδικασίες διευκρίνισης, εις βάρος της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας σύναψης των συμβάσεων·

- γ) στην περίπτωση ενός διεθνούς οργανισμού διαχειριζόμενου έναν αριθμό συμβάσεων, οι χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες προκάλεσαν καθυστερήσεις στις πληρωμές των τοπικών προμηθευτών·
- δ) η δυνατότητα διενέργειας λεπτομερών ελέγχων των δαπανών στο πλαίσιο έργων που υλοποιεί ένας διεθνής οργανισμός δεν έχει καθοριστεί με σαφήνεια. Σε μία περίπτωση, η ρήτρα επαλήθευσης στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο με τα Ηνωμένα Έθνη (FAFA) ερμηνεύτηκε διαφορετικά από την Επιτροπή και διαφορετικά από τους αντισυμβαλλομένους της, με αποτέλεσμα την παρακώλυση των ελέγχων και του έγκυρου κλεισίματος της σύμβασης·
- ε) η αναγνωρισιμότητα της ΕΕ δεν επιτεύχθηκε ως προς ορισμένα έργα υπό τη διαχείριση διεθνών οργανισμών στη Μολδαβία. Οι δικαιούχοι δεν γνωρίζουν πάντοτε ότι τα έργα λαμβάνουν κοινοτική χρηματοδότηση και, ως εκ τούτου, αυτά θεωρούνται απλώς ως έργα των διεθνών οργανισμών που έχουν αναλάβει τη διαχείρισή τους. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι τελευταίοι συμμετέχουν άμεσα στην υλοποίηση καθώς και στο ότι οι ιστοσελίδες που αφορούν το έργο βρίσκονται συνήθως μόνο στη διεύθυνσή τους.

ΣΕ ΠΟΙΟ ΒΑΘΜΟ ΕΧΕΙ Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΘΙΕΡΩΣΕΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΤΛΗΣΗΣ ΔΙΔΑΓΜΑΤΩΝ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΝΑ ΛΑΜΒΑΝΕΙ ΥΠΟΨΗ ΚΑΘΩΣ ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ;

- 58.** Η διαδικασία άντλησης διδαγμάτων της Επιτροπής έχει ύψιστη σημασία για τον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, δεδομένου ότι βιώσιμη αλλαγή μπορεί να αναμένεται μόνο μέσω μιας μακροπρόθεσμης σταδιακής προσέγγισης. Κάθε νέο έργο πρέπει να εδράζεται στα αποτελέσματα και στην εμπειρία που έχουν αποκομισθεί από προηγούμενα έργα, ενώ δεν πρέπει να επαναλαμβάνονται τα ίδια σφάλματα. Από πολλά παραδείγματα συνάγεται ότι πράγματι έχουν αντληθεί διδάγματα: για παράδειγμα, στο πλαίσιο του νέου έργου «Increased independence, transparency and efficiency of the justice system of Moldova» (Ενίσχυση της ανεξαρτησίας, της διαφάνειας και της αποδοτικότητας του συστήματος δικαιοσύνης της Μολδαβίας) (κοινοτική συνεισφορά ύψους τριών εκατομμυρίων ευρώ), η Επιτροπή επικεντρώθηκε σε στενότερο φάσμα αλληλοσυνδεόμενων στόχων, αποφεύγοντας τη διασπορά η οποία χαρακτήριζε το προηγούμενο έργο.

- 59.** Σύμφωνα με την επιβαλλόμενη σταδιακή προσέγγιση, η Επιτροπή χρηματοδότησε τα έργα διαδοχικά, π.χ. τρία διαδοχικά έργα στον τομέα του ελέγχου των ναρκωτικών. Τα δελτία των έργων που εκπονεί η Επιτροπή στο πλαίσιο νέων προγραμμάτων περιλαμβάνουν συνήθως τμήμα με τίτλο «Αντληθέντα διδάγματα» το οποίο τροφοδοτείται με πληροφορίες προερχόμενες από τις εκθέσεις προόδου, την αξιολόγηση και την παρακολούθηση.

³⁵ Γενικά, δεν καλύπτονταν επίσης ούτε έργα κάτω του ορίου του ενός εκατομμυρίου ευρώ.

ΔΕΝ ΑΞΙΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ ΟΛΕΣ ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΛΛΟΓΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

- 60.** Παρ' όλα αυτά, σε ορισμένες περιπτώσεις, το τμήμα «Αντληθέντα διδάγματα» ήταν φτωχό. Η Επιτροπή δεν είχε αξιοποιήσει επαρκώς τις δυνατότητες συλλογής πληροφοριών ως μέσο άντλησης διδαγμάτων, για το λόγο είτε ότι οι εκθέσεις προόδου καταρτίζονταν καθυστερημένα, ή ήταν χαμηλής ποιότητας, είτε ότι δεν είχαν διενεργηθεί οι προβλεπόμενες αξιολογήσεις. Αυτές οι αδυναμίες υποδηλώνουν ότι η Επιτροπή δεν εσπεύει την εφαρμογή των διατάξεων των σχετικών συμβάσεων εκ μέρους των αναδόχων.

- 61.** Είναι θετικό ότι η Επιτροπή έχει σύμβαση με εξωτερικούς συμβούλους για την παρακολούθηση των έργων, συμπεριλαμβανομένων επιτόπιων επισκέψεων και συνεντεύξεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Γενικά, οι εξωτερικοί συνεργάτες επιτέλεσαν τα καθήκοντά τους σωστά και συχνά, μετά από παρατηρήσεις τους, ελήφθησαν διορθωτικά μέτρα που αφορούσαν την καθημερινή διαχείριση. Το Συνέδριο, ωστόσο, επισημαίνει δύο αδυναμίες:

- α) ορισμένα έργα δεν καλύπτονταν από εξωτερική παρακολούθηση, και ιδίως έργα που συνεπάγονταν την εκτέλεση έργου ή την προμήθεια αγαθών καθώς και τα εκτός TACIS έργα, των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Βρυξέλλες³⁵. Ήδη η εξ αποστάσεως διαχείριση αποτελεί εμπόδιο για τη στενότερη παρακολούθηση. Η απουσία εξωτερικής παρακολούθησης επιδείνωσε το πρόβλημα. Η συνεπαγόμενη έλλειψη ενημερωμένων στοιχείων είχε ως αποτέλεσμα, σε μία περίπτωση, η Επιτροπή να εγκρίνει αναδρομικά σημαντική τροποποίηση του προϋπολογισμού καθώς και παράταση της σύμβασης ένα μήνα μετά την λήξη της αρχικής συμφωνίας επιχορήγησης.
- β) για ορισμένα από τα έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, η συνολική βαθμολογία από την παρακολούθηση ήταν υπερβολικά θετική.

Η ΑΠΟΚΤΗΘΕΙΣΑ ΠΕΙΡΑ ΔΕΝ ΑΝΤΙΚΑΤΟΠΤΡΙΖΕΤΑΙ ΠΑΝΤΟΤΕ ΣΤΑ ΝΕΑ ΕΡΓΑ

- 62.** Σε ορισμένες περιπτώσεις, η πείρα που είχε αποκτηθεί από προηγούμενα έργα δεν λαμβανόταν επαρκώς υπόψη σε νέα. Αυτό συνέβαινε κυρίως όταν άλλαζε η διαχείριση του σχεδίου από μία υπηρεσία της Επιτροπής σε άλλη. Κατά συνέπεια, νέα έργα βρίσκονταν μερικές φορές αντιμέτωπα με τα ίδια προβλήματα που είχαν αντιμετωπίσει άλλα έργα από προηγούμενα προγράμματα, σφάλματα επαναλαμβάνονταν ή δεν υπήρχε συνέχεια μεταξύ των διαφορετικών φάσεων των έργων (βλέπε πλαίσιο 8).

ΠΛΑΙΣΙΟ 8

ΟΙ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΕΣ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΔΕΝ ΕΛΗΦΘΗΣΑΝ ΕΠΑΡΚΩΣ ΥΠΟΨΗ ΓΙΑ ΤΑ ΝΕΑ ΕΡΓΑ

- α) Όσον αφορά το έργο «Establishment of Migration Management System in Zakarpattya, Ukraine» (Δημιουργία συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης στη Zakarpattya, Ουκρανία), η συγκεκριμένη εμπειρία από το πρώτο έργο δεν αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα για τη διαδικασία αξιολόγησης της πρότασης του δεύτερου έργου την οποία εφάρμοσε η Επιτροπή. Μολονότι η πρόταση αναφερόταν εν συντομία στον τρόπο με τον οποίο η δράση θα βασιζόταν στα αποτελέσματα της προηγούμενης δράσης, η Επιτροπή την αξιολόγησε ως νέα. Δεν εκτιμήθηκε κατά πόσο στα έγγραφα σχεδιασμού είχαν ληφθεί υπόψη οι κίνδυνοι που είχαν ανακύψει στο προηγούμενο έργο. Για παράδειγμα, δεν υπήρχε αναφορά στο ρόλο, στη διαχείριση και στα προβλήματα προϋπολογισμού της υπηρεσίας συνοριακών φυλάκων στο πλαίσιο της λειτουργίας των κέντρων. Το ζήτημα του καλύτερου τρόπου με τον οποίο το έργο θα ενίσχυε τις ικανότητες θα έπρεπε να είχε εξετασθεί περισσότερο διεξοδικά.
- β) το έργο «Capacity Building of Migration Management — CBMM II, Ukraine» (Δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης — II, Ουκρανία) εκπονήθηκε χωρίς να ληφθεί επαρκώς υπόψη η εμπειρία από το προηγούμενο έργο. Μολονότι στο πλαίσιο του πρώτου έργου ανέκυψαν σοβαρά προβλήματα υλοποίησης, η Επιτροπή υπέγραψε συμφωνία επιχορήγησης για το επόμενο έργο σε πρώιμο στάδιο. Δεν ήταν λογικό να αντιγραφεί λίγο-πολύ ένα έργο το οποίο αντιμετώπιζε σοβαρά προβλήματα κατά την υλοποίησή του, ιδίως όταν το χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσής του ήταν πειστικό.
- γ) Το έργο για τον μεθοριακό σταθμό Κοζλοβίτσι II (βλέπε πλαίσιο 3) έφερε στο φως το πρόβλημα, αφενός, της εξασφάλισης προσφορών εντός του προϋπολογισμού που είχε καθοριστεί στην προκήρυξη του διαγωνισμού και, αφετέρου, της εξασφάλισης της απαλλαγής από το φόρο προστιθέμενης αξίας. Τα εν λόγω δύο προβλήματα είχαν επισημανθεί ιδιαίτερα σε ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο του 2001³⁶ και αφορούσε το πρόγραμμα διασυνοριακής συνεργασίας TACIS.

³⁶ Ειδική έκθεση αριθ. 11/2001 σχετικά με το πρόγραμμα διασυνοριακής συνεργασίας TACIS, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής (ΕΕ C 329 της 23.11.2001).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

ΠΟΣΟ ΕΠΙΤΥΧΗΣ ΗΤΑΝ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ, ΣΤΗ ΜΟΛΔΑΒΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΟΥΚΡΑΝΙΑ;

- 63.** Το μεγαλύτερο μέρος των έργων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο στη Λευκορωσία³⁷, στη Μολδαβία και στην Ουκρανία είχαν αποφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα (βλέπε **παράρτημα III**). Το εύρος τους, ωστόσο, ήταν περιορισμένο αν ληφθούν υπόψη τα προβλήματα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν και ο βαθμός επιτυχίας ήταν διαφορετικός ακόμη και μεταξύ των επιμέρους πτυχών του αυτού έργου. Γενικά, η πρόοδος ήταν περισσότερο αργή από όσο ανέμενε η Επιτροπή, δεδομένου ότι η μεγάλη πλειοψηφία των έργων είχε παραταθεί κατά πολλούς μήνες, μερικά ακόμη και για περίοδο άνω του έτους.
- 64.** Οι καλύτερες επιδόσεις σημειώθηκαν στον τομέα της «διαχείρισης των συνόρων». Η κοινοτική υποστήριξη ενίσχυσε σημαντικά την ικανότητα διαχείρισης των συνόρων της Λευκορωσίας, της Μολδαβίας και της Ουκρανίας. Ωστόσο, ο απώτερος στόχος ενός σύγχρονου συστήματος διαχείρισης των συνόρων, το οποίο να προσεγγίζει την ευρωπαϊκή ορθή πρακτική, κάθε άλλο παρά έχει επιτευχθεί. Το βασικότερο ζήτημα είναι η μετατροπή της αρχικής επιτυχίας σε βιώσιμη επιχειρησιακή βελτίωση (βλέπε σημεία 11 έως 19).
- 65.** Οι επιδόσεις του ευρωπαϊκού έργου-ναυαρχίδας στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, της EUBAM, ήταν ικανοποιητικές. Ωστόσο, η ειρηνική επίλυση της διένεξης στην Υπερδνειστερία αποτελεί μακρόπνοο έργο, τα οποίο απαιτεί μέτρα πολιτικής πέρα από τη βελτίωση των συνοριακών και τελωνειακών ελέγχων και την επιτήρηση των συνόρων (βλέπε πλαίσιο 1).
- 66.** Οι επιδόσεις δεν ήταν ικανοποιητικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου κυρίως όσον αφορά τις υποδομές. Η πρόοδος στην παροχή κατάλληλου καταλύματος στους λαθρομετανάστες και στους αιτούντες άσυλο, βάσει των διεθνών ανθρωπιστικών απαιτήσεων, ήταν εξαιρετικά αργή στην Ουκρανία. Ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων σε εθνικό επίπεδο παραμένει ασαφής, ενώ οι πόροι που διέθεσε η κυβέρνηση για υποδομές και λειτουργικές δαπάνες ήταν ανεπαρκείς (βλέπε σημεία 20 έως 27).
- 67.** Μεκτά ήταν τα αποτελέσματα που επετεύχθησαν στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος. Παρά τις διάφορες επιτυχίες, τα αποτελέσματα των έργων ήταν ανεπαρκή όσον αφορά την εξασφάλιση αποτελεσματικής δίωξης και τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ τελωνειακών αρχών, συνοριακών φυλάκων, αστυνομίας και μυστικών υπηρεσιών με σκοπό την αποτελεσματικότητα των ποινικών ερευνών (βλέπε σημεία 28 έως 44).

³⁷ Λόγω μη σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η βοήθεια προς τη Λευκορωσία περιορίστηκε σε ανθρωπιστικά έργα καθώς και σε έργα διασυνοριακής και περιφερειακής συνεργασίας (βλέπε σημείο 7).

- 68.** Στον τομέα της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης, τα αποτελέσματα ήταν και πάλι μεκτά. Παρά τις δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις και τις βελτιώσεις που επέφερε η κοινοτική υποστήριξη, η Μολδαβία και η Ουκρανία εξακολουθούν να πλήττονται σοβαρά από τη διαφθορά (βλέπε υποσημειώσεις 31 και 32). Το Συνέδριο φρονεί ότι, προκειμένου να υπάρξει σημαντική μείωση του υψηλού επιπέδου διαφθοράς, απαιτείται ριζική και μακροπρόθεσμη αλλαγή της πολιτικής βούλησης, των νοοτροπιών, των συμπεριφορών και των αντιλήψεων (βλέπε σημεία 45 έως 52).

ΣΥΣΤΑΣΗ

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) προκειμένου να επιτύχει βιώσιμη επιχειρησιακή βελτίωση στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, να ζητήσει τη συμβουλή του Ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX)· όσον αφορά την περαιτέρω υποστήριξη για είδη εξοπλισμού που χρησιμοποιούνται στα σύνορα, να εξασφαλίσει τη συμπληρωματικότητα με τον εξοπλισμό που παρέχουν άλλοι χορηγοί·
- β) πριν από την αποδέσμευση περαιτέρω πόρων για κέντρα λαθρομεταναστών και αιτούντων άσυλο, να εξασφαλίζει την ανάληψη υποχρέωσης εκ μέρους της κυβέρνησης-αποδέκτη της βοήθειας ότι αυτή θα καταβάλλει τουλάχιστον τις δαπάνες λειτουργίας, εξασφαλίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο τη βιωσιμότητα του έργου·
- γ) στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, να επικεντρώνει τις δραστηριότητες των έργων περισσότερο στο ζήτημα της αποτελεσματικής δίωξης (συμπεριλαμβανομένου ενός σύγχρονου συστήματος κατάσχεσης και δήμευσης περιουσιακών στοιχείων) και να προωθήσει τη συστηματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου·
- δ) να συνεχίσει να διερευνά τις δυνατότητες προώθησης της μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στην πολιτική για την καταπολέμηση της διαφθοράς υποστηρίζοντας τις οργανώσεις στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών και τα κέντρα παροχής συμβουλών.

ΣΕ ΠΟΙΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΟΦΕΙΛΟΝΤΑΙ ΚΥΡΙΩΣ ΟΙ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ;

- 69.** Έχοντας υπόψη ότι η Επιτροπή φέρει την τελική ευθύνη των έργων, ο έλεγχος κατέδειξε ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώθηκαν περιορισμένες επιδόσεις, αυτές θα μπορούσαν συνήθως να αποδοθούν σε πράξεις ή παραλείψεις όλων των βασικών μερών: της Επιτροπής, των εθνικών αρχών του κράτους μέλους-αποδέκτη της βοήθειας και των αναδόχων, οι οποίοι στον τομέα αυτό ήταν συχνά διεθνείς οργανισμοί. Τα αποτελέσματα των έργων περιορίστηκαν επίσης από εξωτερικούς παράγοντες, όπως η πολιτική αστάθεια (βλέπε σημείο 54).

- 70.** Η Επιτροπή δεν διέθεσε επαρκή αριθμό υπαλλήλων στην αντιπροσωπεία στο Κίεβο, ώστε να μπορέσει να αντιμετωπίσει αυτό τον ταχέως εξελισσόμενο τομέα πολιτικής, ο οποίος απαιτούσε πολλούς υπαλλήλους και στις τρεις χώρες. Και χρειάστηκαν σχεδόν δύο χρόνια για να ξεκινήσει η επιχειρησιακή διαχείριση των έργων στην αντιπροσωπεία στη Μολδαβία (η οποία δημιουργήθηκε το 2005). Η συνύπαρξη πολλών κοινοτικών μέσων χρηματοδότησης για τον ίδιο σκοπό και η έλλειψη συνοχής μεταξύ τους απέτρεψε μια ποιοτική προσέγγιση. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν λάμβανε αυστηρά μέτρα κάθε φορά που καθίστατο σαφές ότι η ποιότητα της κοινοτικής ενίσχυσης επλήττετο από αδυναμίες στη διαχείριση των έργων από τους δικαιούχους των επιχορηγήσεων (βλέπε σημεία 55 έως 57).
- 71.** Οι δικαιούχες κυβερνήσεις και η Επιτροπή δεν συντόνισαν επαρκώς τις κοινοτικές δραστηριότητες με την εξαιρετικά μεγάλη υποστήριξη άλλων χορηγών. Η ασυντόνιστη ροή κεφαλαίων από διαφορετικές πηγές προκαλεί περιττή αλληλεπικάλυψη των προσπαθειών, ασυνεπείς τρόπους προσέγγισης και μείωση των κινήτρων για περιορισμό του κόστους [βλέπε σημεία 36, 51 και 54, στοιχείο α)].
- 72.** Στις δικαιούχες χώρες παρατηρήθηκε έλλειψη ανάληψης δέσμευσης, ιδίως στους επιμέρους τομείς της μετανάστευσης/ασύλου και της δικαιοσύνης/χρηστής διακυβέρνησης. Η Επιτροπή επίσης υποεκτίμησε το βαθμό στον οποίο εξωτερικοί παράγοντες, όπως η πολιτική αστάθεια, η ασυνέχεια των κυβερνητικών δομών και, δυνητικά, η έλλειψη προοπτικής ένταξης στην ΕΕ, θα μπορούσαν να αποτρέψουν την επίτευξη των στόχων ενός έργου. Οι εν λόγω παράγοντες βρίσκονται μεν πέραν της άμεσης αρμοδιότητας της Επιτροπής, ωστόσο δεν αξιολογήθηκαν επαρκώς και με ρεαλιστικό τρόπο στο πλαίσιο της εκτίμησης των κινδύνων στην οποία αυτή προέβη [βλέπε σημείο 54, στοιχεία β) και δ)].

ΣΥΣΤΑΣΗ

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) να ενισχύσει το προσωπικό της που εργάζεται στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στις αντιπροσωπείες στη Μολδαβία και στην Ουκρανία και να εξασφαλίσει επαρκή εμπειρογνώσια για να επιλαμβάνεται των συμβάσεων και των σχετικών εργασιών·
- β) να καταβάλει προσπάθειες προκειμένου να χρησιμοποιήσει το νέο μέσο της ΕΠΓ ως ενιαίο και ευέλικτο εργαλείο για την ενίσχυση του τομέα·
- γ) να ασκεί αυστηρό έλεγχο επί των διεθνών οργανισμών που λειτουργούν ως ανάδοχοι όσον αφορά τις διαδικασίες διαχείρισης των έργων, όπως η κινητοποίηση προσωπικού, η σύναψη των συμβάσεων, οι πληρωμές, η κατάρτιση εκθέσεων, ο έλεγχος των δαπανών και η υποχρέωση προβολής της ΕΕ·
- δ) να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση και την υποστήριξη των δικαιούχων χωρών όσον αφορά την καθιέρωση και την εφαρμογή αποτελεσματικού συντονισμού των χορηγών·
- ε) να υποστηρίζει έργα για τα οποία το πραγματικό ενδιαφέρον των δικαιούχων χωρών είναι σαφές και αποδεικνύεται, μεταξύ άλλων, από την εθνική χρηματοδότηση· συγχρόνως να είναι περισσότερο ρεαλιστική όσον αφορά τους στόχους και να προβλέψει μεγαλύτερα διαστήματα υλοποίησης για τα διάφορα έργα.

ΣΕ ΠΟΙΟ ΒΑΘΜΟ ΕΧΕΙ Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΘΙΕΡΩΣΕΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΤΛΗΣΗΣ ΔΙΔΑΓΜΑΤΩΝ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΝΑ ΛΑΜΒΑΝΕΙ ΥΠΟΨΗ ΚΑΘΩΣ ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ;

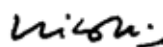
- 73.** Η Επιτροπή δεν έχει αξιοποιήσει πλήρως όλες τις δυνατότητες άντλησης διδαγμάτων και η αποκτηθείσα πείρα δεν λαμβανόταν πάντοτε υπόψη στα νέα έργα, τα οποία σε ορισμένες περιπτώσεις είχαν ως αποτέλεσμα την επανάληψη παλαιών σφαλμάτων (βλέπε σημεία 60 έως 62).

ΣΥΣΤΑΣΗ

Κατά την προετοιμασία νέων έργων, η Επιτροπή οφείλει να λαμβάνει υπόψη περισσότερο συστηματικά την εμπειρία από προηγούμενα έργα. Το τμήμα με τίτλο «αντληθέντα διδάγματα» στα προπαρασκευαστικά έγγραφα θα πρέπει να αναπτυχθεί με περισσότερες λεπτομέρειες. Τα τμήματα αυτά θα πρέπει να αποτελέσουν τυπικό στοιχείο των αιτήσεων για παροχή επιχορήγησης που υποβάλλουν διεθνείς οργανισμοί.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 19ης Νοεμβρίου 2008.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Πρόεδρος



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ — ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ (ΑΝΑΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2000-2005)

	Λευκορωσία		Μολδαβία		Ουκρανία		Διακρατικά		Σύνολο			
	αριθμός έργων	εκατ. ευρώ	αριθμός έργων	εκατ. ευρώ	αριθμός έργων	εκατ. ευρώ	αριθμός έργων	εκατ. ευρώ	αριθμός έργων	%	εκατ. ευρώ	%
Διαχείριση των συνόρων (συμπεριλαμβανομένων των τελωνείων)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Μετανάστευση και άσυλο	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος (τρομοκρατία, ναρκωτικά, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, διακίνηση και εμπόρια ανθρώπων)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Δικαιοσύνη και χρηστή διακυβέρνηση (συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της διαφθοράς)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Λοιπά					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
ΣΥΝΟΛΟ	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	100,0	165 695 391	100,0

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

α/α	Τίτλος της σύμβασης	Κοινοτική συνεισφορά	Χώρα	Κατάσταση (Ιούλιος 2007) ¹	Ανάδοχος/Πηγή χρηματοδότησης	Συνολική κρίση των αποτελεσμάτων ²
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ						
1	Ευρωπαϊκή αποστολή συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και στην Ουκρανία EUBAM I	4 000 000,00	UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 21.5.2006	UNDP/Μηχανισμός ταχείας αντίδρασης	Ικανοποιητικά
2	Ευρωπαϊκή αποστολή συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και στην Ουκρανία EUBAM II	4 000 000,00	UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 31.10.2006	UNDP/RAP 2004	
3	Ευρωπαϊκή αποστολή συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και στην Ουκρανία EUBAM III	2 200 000,00	UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 31.1.2007	UNDP/RAP 2003	
4	Ευρωπαϊκή αποστολή συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και στην Ουκρανία EUBAM IV	8 885 000,00	UA, MD	συνεχίζεται από 1.2.2007	UNDP/RAP 2006	
5	Ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων στη Δημοκρατία της Λευκορωσίας — BOMBEL I	4 500 000,00	BL	ολοκληρώθηκε στις 31.12.2006	UNDP/RAP 2001	Ικανοποιητικά
6	Ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων στη Δημοκρατία της Λευκορωσίας — BOMBEL II	8 800 000,00	BL	συνεχίζεται από 1.9.2006	UNDP/RAP 2003	
7	Μεθοριακός σταθμός Κοζλόβτσι ΙΙ — εργασίες	14 000 000,00	BL	συνεχίζεται από 30.12.2004	Σύμβαση έργου/CBC 2000- CBC 2002	Μη ικανοποιητικά
8	Βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων, Ουκρανία — Παρτίδα 1, 2	2 223 738,00	UA	ολοκληρώθηκε στις 17.7.2005	Συμβάσεις προμηθειών/TACIS NAP 2001	Ικανοποιητικά
9	Βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων, Ουκρανία — Παρτίδα 5	1 770 555,00	UA	ολοκληρώθηκε στις 17.7.2005		
10	Μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμός των τελωνείων στην Ουκρανία	1 372 500,00	UA	ολοκληρώθηκε στις 15.1.2005	Σύμβαση παροχής υπηρεσιών/NAP 2001 (προγράμματα μικρών έργων)	Ικανοποιητικά , εντούτοις ανεπαρκείς επιδόσεις στη συστήσα «Νέο ηλεκτρονικό σύστημα διαμετακόμισης»
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟ						
11	Δημιουργία συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης στη Zakarpattya	1 278 186,41	UA	ολοκληρώθηκε στις 31.12.2006	Συμφωνία επιχορήγησης / Κονδύλιο B7-667	Ικανοποιητικά όσον αφορά τη δημιουργία ικανοτήτων (δράση ανθρωπιστικής βοήθειας)
12	Ενίσχυση των ικανοτήτων στον τομέα της προστασίας και της μεταχείρισης προσφύγων και αιτούντων άσυλο στη Zakarpattya	699 942,43	UA	συνεχίζεται από 1.1.2007	Συμφωνία επιχορήγησης /AENEAS	
13	Δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης — CBMM I	3 781 505,00	UA	συνεχίζεται από 1.3.2005	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης/TACIS NAP 2003	Μη ικανοποιητικά όσον αφορά τη βασική δραστηριότητα (MACs)- διορθωτική δράση που άρχισε μετά τις επισκέψεις ελέγχου
14	Δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης (φάση ΙΙ) — CBMM ΙΙ	2 767 000,00	UA	συνεχίζεται από 22.7.2006		
15	Ενίσχυση των συστημάτων παροχής ασύλου στην Ουκρανία και στη Μολδαβία	1 635 000,00	UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 31.12.2006	UNHCR/TACIS RAP 2002	Μη ικανοποιητικά όσον αφορά τη βασική δραστηριότητα (Κέντρα προσωρινής στέγασης) για την Ουκρανία και τη Λευκορωσία, ικανοποιητικά για τη Μολδαβία
16	Ενίσχυση των συστημάτων παροχής ασύλου στη Δημοκρατία της Λευκορωσίας	365 000,00	BL	ολοκληρώθηκε στις 31.12.2006		

¹ Η τελευταία αποστολή επιτόπου πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2007.

² Μη ικανοποιητικά: σημαίνει ότι σημαντικά τμήματα των συγκεκριμένων στόχων δεν επετεύχθησαν (ολοκληρωθείσες συμβάσεις) ή ότι η τρέχουσα πρόοδος υπολείπεται κατά πολύ των προσδοκιών (συνεχιζόμενες συμβάσεις).

α/α	Τίτλος της σύμβασης	Κοινοτική συνεισφορά	Χώρα	Κατάσταση (Ιούλιος 2007) ¹	Ανάδοχος/Πηγή χρηματοδότησης	Συνολική κρίση των αποτελεσμάτων ²
17	Διαδικασία διασυνοριακής συνεργασίας (διαδικασία Söderköping) — Γραμματεία	147 479,00	BL, UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 3.5.2004	UNHCR/ATA	Ικανοποιητικά , εντούτοις υπήρξαν καθυστερήσεις. Πρέπει να σχεδιαστεί η στρατηγική εξόδου.
18	Διαδικασία διασυνοριακής συνεργασίας (διαδικασία Söderköping) — Söderköping I	762 488,00	BL, UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 28.2.2006	Σουηδικό συμβούλιο για τη μετανάστευση/Κονδύλιο B7-667	
19	Διαδικασία διασυνοριακής συνεργασίας (διαδικασία Söderköping) — Söderköping II α	1 307 898,00	BL, UA, MD	συνεχίζεται από 1.3.2006	UNHCR (υπεργολάβοι ΔΟΜ και Σουηδικό συμβούλιο για τη μετανάστευση)/AENEAS	
20	Διαδικασία διασυνοριακής συνεργασίας (διαδικασία Söderköping) — Söderköping II β	1 026 000,00	BL, UA, MD	συνεχίζεται από 1.3.2006	UNHCR (υπεργολάβοι ΔΟΜ και Σουηδικό συμβούλιο για τη μετανάστευση)/RAP 2004	
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ						
21	Πολυτομεακή συνδρομή και ανάπτυξη θεσμών για τον έλεγχο των ναρκωτικών στην Ουκρανία, στη Μολδαβία και στη Λευκορωσία — BUMAD 1	2 000 000,00	BL, UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 30.4.2005	UNDP/ RAP 2001	Ικανοποιητικά όσον αφορά τη δημιουργία νέων διαρθρώσεων κατά των ναρκωτικών. Μη ικανοποιητικά όσον αφορά τη νομοθεσία και τις υπηρεσίες πληροφοριών της αστυνομίας
22	Πολυτομεακή συνδρομή και ανάπτυξη θεσμών για τον έλεγχο των ναρκωτικών στην Ουκρανία, στη Μολδαβία και στη Λευκορωσία — BUMAD 2	2 500 000,00	BL, UA, MD	ολοκληρώθηκε στις 21.1.2007	UNDP/ RAP 2002	
23	Πολυτομεακή συνδρομή και ανάπτυξη θεσμών για τον έλεγχο των ναρκωτικών στην Ουκρανία, στη Μολδαβία και στη Λευκορωσία — BUMAD 3	2 000 000,00	BL, UA, MD	συνεχίζεται από 1.1.2007	UNDP/ RAP 2004	
24	Καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας γυναικών στη Μολδαβία	599 408,00	MD	ολοκληρώθηκε στις 23.6.2004	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης/RAP 2000	Ικανοποιητικά , εντούτοις υπάρχει ανησυχία ως προς την αποτελεσματικότητα (αλληλεπικάλυψη με άλλους χορηγούς)
25	Καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στη Δημοκρατία της Μολδαβίας	300 000,00	MD	ολοκληρώθηκε στις 18.12.2006	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης/TACIS RAP 2002	
26	Κέντρο αποκατάστασης του ΔΟΜ για τα θύματα εγκλημάτων διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στο Κισινάου, Μολδαβία: ανάρρωση, αποκατάσταση και επανένταξη μέσω ολοκληρωμένης φροντίδας	308 000,00	MD	ολοκληρώθηκε στις 3.3.2006	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης/TACIS RAP 2002	Ικανοποιητικά , εντούτοις υπάρχει ανησυχία ως προς την οικονομία (υψηλό ενοίκιο)
27	Καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στην Ουκρανία	1 892 000,00	UA	ολοκληρώθηκε στις 18.6.2006	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης/TACIS RAP 2002	Ικανοποιητικά όσον αφορά την προστασία, την επανένταξη και την ευαισθητοποίηση. Μη ικανοποιητικά όσον αφορά την ποινικοποίηση και τη δίωξη
28	Έργο καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και της διαφθοράς στη Μολδαβία	3 000 000,00	MD	συνεχίζεται από 2.8.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/NAP 2005	Μη ικανοποιητική έναρξη, αλλά βελτίωση ως προς τη συνιστώσα της καταπολέμησης της διαφθοράς

¹ Η τελευταία αποστολή επιτόπου πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2007.

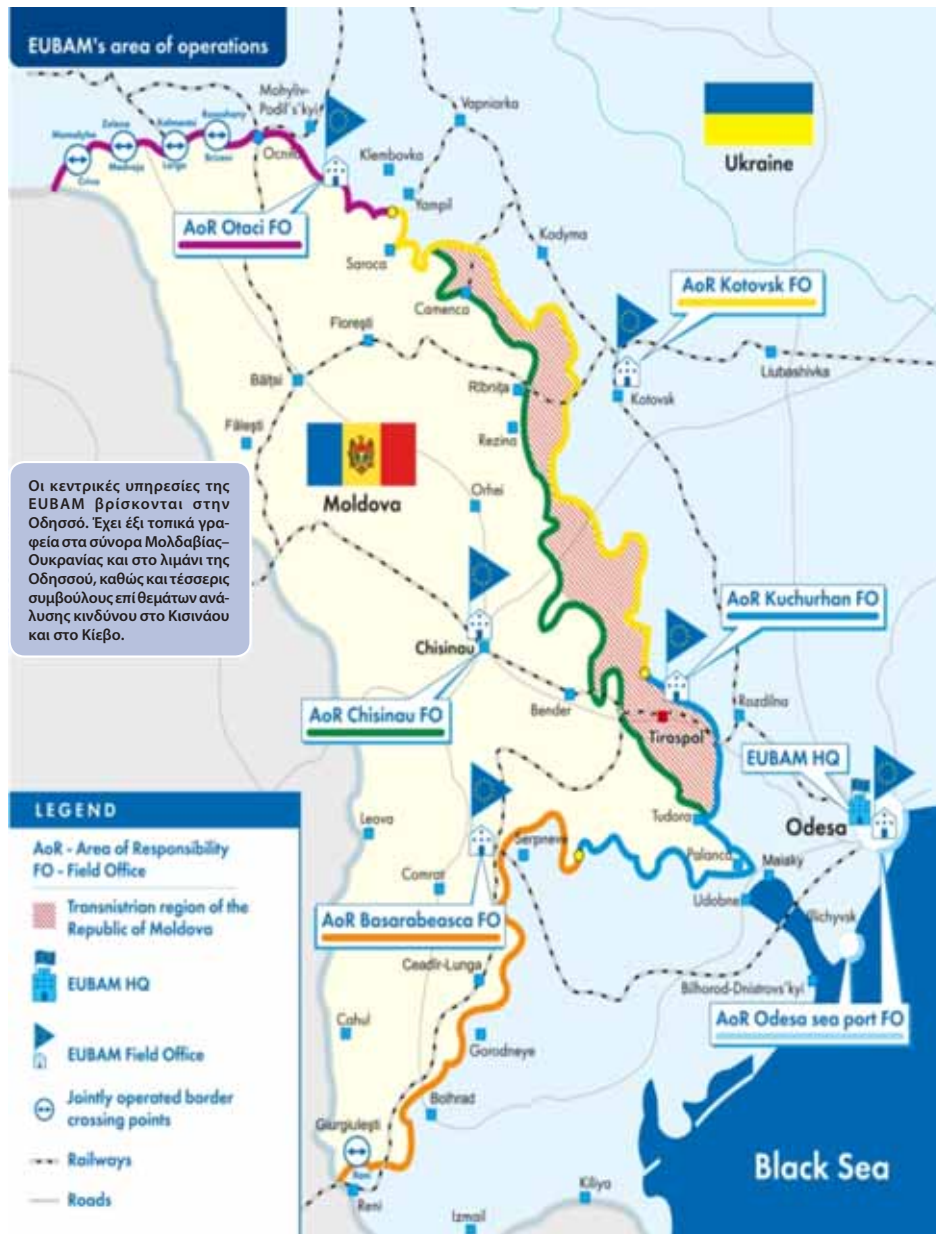
² Μη ικανοποιητικά: σημαίνει ότι σημαντικά τμήματα των συγκεκριμένων στόχων δεν επετεύχθησαν (ολοκληρωθείσες συμβάσεις) ή ότι η τρέχουσα πρόοδος υπολείπεται κατά πολύ των προσδοκιών (συνεχιζόμενες συμβάσεις).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

α/α	Τίτλος της σύμβασης	Κοινοτική συνεισφορά	Χώρα	Κατάσταση (Ιούλιος 2007) ¹	Ανάδοχος/Πηγή χρηματοδότησης	Συνολική κρίση των αποτελεσμάτων ²
29	Έργο καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στην Ουκρανία — MOLI-UA-1	974 502,00	UA	ολοκληρώθηκε στις 1.7.2005	Συμβούλιο της Ευρώπης/RAP 1999	Ικανοποιητικά
30	Συνέχιση του έργου καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στην Ουκρανία — MOLI-UA-2	5 000 000,00	UA	συνεχίζεται από 1.5.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/NAP 2005	
ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ						
31	Έργο στον τομέα του αστικού και εμπορικού δικαίου NAK, Μολδαβία	2 194 015,00	MD	ολοκληρώθηκε στις 29.7.2005	GTZ/ NAP 2001	Ικανοποιητικά
32	Υποστήριξη της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη Μολδαβία (PACO Μολδαβία)	250 000,00	MD	ολοκληρώθηκε στις 14.1.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/ NAP 2003	Ικανοποιητικά (πιλοτική δράση)
33	Κοινό πρόγραμμα μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Μολδαβία: Υποστήριξη των συνεχιζόμενων δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων 2004–2006	800 000,00	MD	ολοκληρώθηκε στις 15.12.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/ NAP 2003	Ικανοποιητικά , εντούτοις ανεπαρκής σχεδιασμός
34	Βελτίωση της ανεξαρτησίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος της δικαιοσύνης στη Δημοκρατία της Μολδαβίας	3 000 000,00	MD	συνεχίζεται από 1.10.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/ NAP 2005	Ικανοποιητικά , εντούτοις απουσία αντληθέντων διδαγμάτων
35	Μεταρρύθμιση των διαιτητικών δικαστηρίων και υποστήριξη της διοίκησης των δικαστηρίων	2 476 000,00	UA	ολοκληρώθηκε στις 31.12.2005	UNDP/ NAP 2000	Μη ικανοποιητικά
36	Ουκρανία — Διεθνής συνεργασία σε θέματα ποινικού δικαίου (URPIC)	1 500 000,00	UA	συνεχίζεται από 1.12.2005	Συμβούλιο της Ευρώπης/NAP 2004	Ικανοποιητικά
37	Ουκρανία — Δικαστική επιλογή και διαδικασία διορισμού, επιμόρφωση, πειθαρχική ευθύνη, διαχείριση υποθέσεων και εναλλακτικές μέθοδοι επίλυσης διαφορών	2 000 000,00	UA	συνεχίζεται από 31.5.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/NAP 2003	Μη ικανοποιητική έναρξη-περισσότερο ικανοποιητικά από το 2007
38	Υποστήριξη της χρηστής διακυβέρνησης: έργο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία (UPAC)	1 500 000,00	UA	συνεχίζεται από 9.6.2006	Συμβούλιο της Ευρώπης/NAP 2004	Μη ικανοποιητικά
39	Διεθνής συνεργασία σε θέματα ποινικού δικαίου, με τη βοήθεια της Interpol, από τις ουκρανικές αρχές επιβολής του νόμου	989 788,00	UA	συνεχίζεται από 15.1.2007	INTERPOL/NAP 2004	Μη ικανοποιητική έναρξη-περισσότερο ικανοποιητικά από το 2007
40	Παροχή νομικής υποστήριξης και νομικών συμβουλών σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ουκρανία (ALAC)	500 000,00	UA	Το έργο είναι έτοιμο, αλλά η σύμβαση δεν έχει υπογραφεί	NAP 2004	Μη ικανοποιητικά , η δραστηριότητα ματαιώθηκε
Σύνολο κοινοτικής συνεισφοράς		99 306 004,84				

¹ Η τελευταία αποστολή επιτόπου πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2007.

² Μη ικανοποιητικά: σημαίνει ότι σημαντικά τμήματα των συγκεκριμένων στόχων δεν επετεύχθησαν (ολοκληρωθείσες συμβάσεις) ή ότι η τρέχουσα πρόοδος υπολείπεται κατά πολύ των προσδοκιών (συνεχιζόμενες συμβάσεις).



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

I.

Η κοινοτική βοήθεια έπρεπε να λειτουργήσει υπό δύσκολες συνθήκες, συγκεκριμένα σε ένα πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο χαρακτηριζόμενο από διοίκηση σοβιετικού τύπου που χρειάζεται μεταρρυθμίσεις μεγάλης κλίμακας.

Η βοήθεια της Επιτροπής στη Λευκορωσία περιορίστηκε σε 5 εκατ. ευρώ ετησίως για την περίοδο 2007-2010 λόγω μη σεβασμού της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου. Σε διαδοχικά συμπεράσματα του Συμβουλίου αναφέρεται ότι η βοήθεια της ΕΕ υπέρ της Λευκορωσίας θα διατεθεί για τις ανάγκες του πληθυσμού και του εκδημοκρατισμού, ιδίως μέσω ανθρωπιστικών έργων, διασυνοριακών έργων και έργων περιφερειακής συνεργασίας, καθώς και έργων που στηρίζουν άμεσα και έμμεσα τον εκδημοκρατισμό και τις δημοκρατικές δυνάμεις.

III.

Η Επιτροπή χαιρετίζει τη θετική αξιολόγηση του Συνεδρίου για τα έργα στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, τα οποία καλύπτουν τα δύο τρίτα σχεδόν της χρηματοδότησης των έργων. Στο τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, προέκυψαν δυσκολίες στο σκέλος «εργασίες/προμήθειες», ιδίως στην Ουκρανία, ενώ στο σκέλος «δημιουργία ικανοτήτων» επιτεύχθηκαν ικανοποιητικά αποτελέσματα.

IV.

Η πολιτική αστάθεια στην περιοχή ήταν ένας από τους λόγους που παρεμπόδισαν την πρόοδο. Ωστόσο, ορισμένα έργα κατέληξαν σε κάποια θετικά αποτελέσματα.

Όσον αφορά το συντονισμό με άλλους χορηγούς, κατά γενική ομολογία η αντιπροσωπεία στην Ουκρανία πρωτοστατεί στο θέμα αυτό. Ο βαθμός στον οποίο υφίσταται συντονισμός μεταξύ των χορηγών εξαρτάται έντονα από το κατά πόσον όλα τα μέρη είναι πρόθυμα να προχωρήσουν σε μια τέτοια διαδικασία (ορισμένοι χορηγοί, ιδίως εκτός της ΕΕ, δείχνουν μεγαλύτερη απροθυμία από άλλους).

Η Επιτροπή έχει αναλάβει συστηματικά ηγετικό και ενισχυτικό ρόλο στις προσπάθειες συντονισμού στις χώρες αυτές. Τον Ιανουάριο του 2008 διοργάνωσε διάσκεψη συντονισμού των χορηγών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή, προκειμένου να δοθεί νέα ώθηση στη διαδικασία.

Στο βαθμό που τα έργα παρουσίαζαν ανάλογες τεχνικές ιδιαιτερότητες, τα διδάγματα που αντλήθηκαν αξιοποιήθηκαν στο σχεδιασμό μεταγενέστερων δραστηριοτήτων.

Η αντιπροσωπεία της Επιτροπής στη Μολδαβία έχει πλέον αναλάβει πλήρως τις αρμοδιότητες διαχείρισης προγραμμάτων από την αντιπροσωπεία στο Κίεβο.

V.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει το έργο του Συνεδρίου και τη συμβολή του στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των έργων.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

13.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τη θετική κρίση του Συνεδρίου για το σημαντικότερο, από οικονομική άποψη, μέρος του ελέγχου.

Πλαίσιο 3 — Παράδειγμα μη ικανοποιητικού αποτελέσματος: μείωση της έκτασης των εργασιών και καθυστερήσεις

Παρά τις αναφερθείσες δυσκολίες, η Επιτροπή έλαβε ορισμένα μέτρα για να εξασφαλίσει την ολοκλήρωση του έργου. Η πρόοδος των εργασιών αποτέλεσε αντικείμενο συνεχούς και μόνιμης παρακολούθησης μέχρι την ολοκλήρωση. Τέλος, η σύμβαση έργου ολοκληρώθηκε με πλήρη απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων. Τον Μάρτιο του 2008 το τελωνείο της Λευκορωσίας υπέγραψε το πιστοποιητικό προσωρινής παραλαβής της σύμβασης έργου που χρηματοδοτήθηκε με κοινοτικούς πόρους για την κατασκευή του συνοριακού σταθμού Kozlovichi II. Το τελωνείο της Λευκορωσίας αποφάσισε να ολοκληρώσει τα στοιχεία της υποδομής που

είχαν αποκλειστεί μετά από διαπραγματεύσεις χρησιμοποιώντας εθνικούς πόρους (δηλ. χώρους στάθμευσης και αποθηκευτικές εγκαταστάσεις). Οι αντίστοιχες εργασίες είναι υπό εξέλιξη. Έτσι, ο νέος συνοριακός σταθμός αναμένεται να είναι έτοιμος για λειτουργία στις αρχές του 2009. Προγραμματίστηκαν εργασίες που θα επιτρέψουν τη συνέχιση της λειτουργίας του παλαιού συνοριακού σταθμού κατά τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής του νέου σταθμού, ενώ ο παλιός σταθμός θα εξακολουθήσει να χρησιμοποιείται ως μέρος του νέου συγκροτήματος στο Kozlovich.

17.

Ο μηχανισμός ταχείας αντίδρασης (MTA) επιτρέπει την ενεργοποίηση και ταχεία δέσμευση ειδικών χρηματοοικονομικών πόρων για την επείγουσα ανάληψη δράσης με σκοπό την αποκατάσταση ή τη διαφύλαξη των κανονικών συνθηκών εκτέλεσης των εφαρμοζόμενων πολιτικών, με τρόπο που να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητά τους. Το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 381/2001 του Συμβουλίου αναφέρει σαφώς ότι ο ΜΤΑ μπορεί να χρηματοδοτήσει δράσεις οι οποίες κανονικά υπάγονται στα τακτικά προγράμματα ενίσχυσης. Βασικός σκοπός του ΜΤΑ ήταν να επιτρέψει στην Κοινότητα να αντιδρά γρήγορα σε καταστάσεις κρίσης, στηρίζοντας έτσι την εξωτερική πολιτική των Κοινοτήτων. Ο ΜΤΑ προετοίμασε το έδαφος για τα τακτικά προγράμματα που θα χρησιμοποιηθούν για να επιτευχθούν οι συνολικοί στόχοι της παρέμβασης. Όπως αναφέρεται στην εντολή της ευρωπαϊκής αποστολής συνοριακής συνδρομής στη Μολδαβία και την Ουκρανία (EUBAM), από την αρχή είχε γίνει δεκτό ότι απτά αποτελέσματα έπρεπε να αναμένονται μόνο μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα. Αυτή η παραδοχή είναι απόλυτα σύμφωνη με τους σκοπούς του κανονισμού του Συμβουλίου που θεσπίζει τον ΜΤΑ.

18.

Το πρόγραμμα TACIS δεν είχε αρκετή ευελιξία ώστε να επιτρέψει την ταχεία ενεργοποίηση υψηλών κονδυλίων για μεγαλύτερη περίοδο υλοποίησης. Μια ευκαιρία υλοποίησης ενός τέτοιου έργου παρουσιάστηκε τον Ιούνιο του 2005, όταν οι Πρόεδροι της Μολδαβίας και της Ουκρανίας υπέγραψαν κοινή επιστολή προς το Συμβούλιο ζητώντας συνδρομή. Η Επιτροπή θεώρησε σημαντικό να ανταποκριθεί γρήγορα στο αίτημα. Ωστόσο, λόγω της πολιτικής αστάθειας στην περιοχή την εποχή εκείνη («Πορτοκαλί επανάσταση» στην Ουκρανία), ήταν αναπόφευκτη η σύναψη βραχυπρόθεσμων συμβάσεων χρησιμοποιώντας τους διαθέσιμους πόρους. Στο μεταξύ, η εντολή της αποστολής παρατάθηκε (μέχρι το τέλος του 2009). Η έναρξη ισχύος του ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ENPI), στο πλαίσιο του περιφερειακού ανατολικού ενδεικτικού προγράμματος 2007–2010 εισήγαγε ένα στοιχείο προβλεψιμότητας. Μέχρι το τέλος του 2009 προβλέπεται ετήσια χρηματοδότηση της EUBAM.

19.

Τα έργα BOMMOLUK βασίζονται στην έκθεση αξιολόγησης αναγκών και διατύπωσης συστάσεων της EUBAM, όπου αναλύονται τα κενά και οι ανάγκες των εθνικών συνοριακών αρχών των κρατικών συνόρων μεταξύ Μολδαβίας και Ουκρανίας. Ένα σαφές πλεονέκτημα είναι ότι λαμβάνονται υπόψη τα διδάγματα που αντλήθηκαν από διαγωνισμούς για προηγούμενα έργα. Όσον αφορά τους λοιπούς χορηγούς, εξασφαλίστηκε η συμπληρωματικότητα με τις ΗΠΑ, οι οποίες επικεντρώνουν τη βοήθειά τους στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Προτού προκηρύξουν διαγωνισμό για την προμήθεια εξοπλισμού, οι δικαιούχοι πρέπει να εξασφαλίσουν ότι είναι σε θέση να λειτουργήσουν τον εξοπλισμό και να καλύψουν τα έξοδα χρήσης και συντήρησής του. Η EUBAM εξετάζει προσεκτικά την ικανότητα των υπηρεσιών της εταιρικής σχέσης να τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους.

25.**a)**

Κατόπιν αιτήματος της ουκρανικής κυβέρνησης, η Επιτροπή αποφάσισε να την ενισχύσει. Η ουκρανική κυβέρνηση επέδειξε αποφασιστικότητα το 2004 για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των λαθρομεταναστών και συμφώνησε να ενισχύσει οικονομικά την κρατική επιτροπή εθνικοτήτων και μετανάστευσης για την ίδρυση δύο κέντρων κράτησης μεταναστών που θα πληρούν τις προδιαγραφές της ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις συστάσεις της ευρωπαϊκής επιτροπής για την πρόληψη των βασανιστηρίων.

Πλαίσιο 4 — Παρά την ανακούφιση που προσέφερε η κοινοτική στήριξη, οι συνθήκες διαβίωσης των λαθρομεταναστών στο υπάρχον κέντρο στέγασης εξακολουθούν να είναι απαράδεκτες

Λόγω των πολύ άσχημων συνθηκών στις εγκαταστάσεις προσωρινής κράτησης στο Pavshino και στο Chor, το έργο αυτό τελικά προσέφερε κυρίως ανθρωπιστική βοήθεια παρά δημιουργία ικανοτήτων.

Μετά την επίσκεψη της αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έγινε μια σοβαρή συζήτηση με εκπροσώπους της κρατικής υπηρεσίας συνοριακών φυλάκων (SBGS), η οποία προέβη σε άμεσες ενέργειες και ξεκίνησε την εφαρμογή διορθωτικών μέτρων. Μετά την επίσκεψη του Συνεδρίου, η Επιτροπή συνέστησε στην κυβέρνηση της Ουκρανίας να κλείσει το κέντρο του Pavshino λόγω του χαμηλού επιπέδου σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στο μεταξύ, το υπουργικό συμβούλιο αποφάσισε να κλείσει το κέντρο του Pavshino μόλις είναι διαθέσιμες άλλες εγκαταστάσεις.

Πλαίσιο 5 — Ελάχιστη πρόοδος στη δημιουργία νέων κέντρων στέγασης λαθρομεταναστών

Σημειώθηκαν καθυστερήσεις στην ανακαίνιση των επιλεγμένων κέντρων κράτησης μεταναστών στο Zhuravychi (Volyn oblast) και το Rozsudin (Chernihiv oblast) λόγω της πολιτικής αστάθειας (της λεγόμενης «Πορτοκαλί επανάστασης»), της αλλαγής του αρμόδιου υπουργείου κατά την περίοδο 2004–2005 και της μη μεταβίβασης δεσμευμένων πόρων.

Η απόφαση να μειωθεί ο αριθμός των θέσεων στέγασης από 1 260, όπως προβλεπόταν αρχικά, σε 250 βασίστηκε στην ευρωπαϊκή πρακτική αναγνωρίζοντας ότι η μεγαλύτερη δυναμικότητα επηρεάζει δυσμενώς τη λειτουργία του κέντρου. Το 2007 σημειώθηκε ουσιαστική πρόοδος στις εργασίες ανακαίνισης. Στο μεταξύ, και τα δύο κέντρα κράτησης μεταναστών άρχισαν να λειτουργούν σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές πρακτικές.

Πλαίσιο 6 — Υποχρησιμοποίηση νεοκατασκευασθέντων κέντρων για αιτούντες άσυλο

Στο τέλος του 2006, το κέντρο προσωρινής στέγασης της Οδησού διέθετε 250 θέσεις στέγασης για αιτούντες άσυλο χάρη στο έργο «ενίσχυση του συστήματος παροχής ασύλου στη Μολδαβία και την Ουκρανία». Είναι γεγονός ότι κατά το χρόνο διενέργειας του ελέγχου το κέντρο χρησιμοποιείτο μόνο κατά το ήμισυ της δυναμικότητάς του λόγω έλλειψης κρατικής χρηματοδότησης. Όσον αφορά το κέντρο στο Mukachevo, άρχισε να ετοιμάζεται για λειτουργία τον Νοέμβριο του 2007, αφού η Επιτροπή έπεισε την ουκρανική κυβέρνηση να μεταβιβάσει την κυριότητα του οικοπέδου και του κτιρίου από την υπηρεσία συνοριακών φυλάκων στην κρατική επιτροπή εθνικοτήτων και θρησκευμάτων και να διαθέσει κρατικούς πόρους για τη λειτουργία του.

26. Η Επιτροπή τονίζει τα θέματα χρηματοδότησης στις συνεδριάσεις της με την ουκρανική κυβέρνηση. Ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ της υπηρεσίας συνοριακών φυλάκων και του Υπουργείου Εσωτερικών καθορίζεται από το νόμο και είναι σαφής: η αρμοδιότητα της υπηρεσίας συνοριακών φυλάκων λήγει μετά την πάροδο 10 ημερών (βραχυπρόθεσμη κράτηση) και στη συνέχεια οι λαθρομετανάστες πρέπει να παραδίδονται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Ωστόσο, επειδή στο υπουργείο δεν λειτουργούσε κανένα κέντρο κράτησης μέχρι σήμερα, ο νόμος δεν εφαρμοζόταν και η υπηρεσία συνοριακών φυλάκων συνέχιζε την κράτηση λαθρομεταναστών μέχρι και για έξι μήνες, ανώτατο όριο κράτησης που επιτρέπει η ουκρανική νομοθεσία.

27. Το έργο ενίσχυσης του εθνικού συστήματος παροχής ασύλου της Λευκορωσίας αντιμετώπισε διοικητικά και νομικά προβλήματα, τα οποία η αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αντιμετώπισε και επέλυσε μέσω επαφών με την εθνική διοίκηση. Το κέντρο προσωρινής κράτησης για αιτούντες άσυλο στο Gomel της Λευκορωσίας εγκαινιάστηκε επίσημα στις 16 Ιανουαρίου 2008 και πλέον λειτουργεί και χρησιμοποιείται.

34. Στην προσπάθειά της να βοηθήσει την καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών εφαρμογής του νόμου της Ουκρανίας, η Επιτροπή σε συνεργασία με την Ιντερπόλ διερεύνησε το δυνατότητα να επεκταθεί το σύστημα i24/7 στην υπηρεσία συνοριακών φυλάκων της Ουκρανίας. Ωστόσο, για λόγους που σχετίζονται με την εθνική κυριαρχία τούτο δεν κατέστη δυνατό.

35. Η Ουκρανία δεν έχει επικυρώσει ακόμη τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία δεδομένων. Η επικύρωση της εν λόγω σύμβασης είναι απαραίτητη για τη διαβίβαση προσωπικών δεδομένων. Η Επιτροπή προτρέπει την Ουκρανία να υπογράψει τη σύμβαση, ώστε να μπορέσουν οι υπηρεσίες επιβολής του νόμου να συνεργάζονται μεταξύ τους. Η μη επικύρωση της σύμβασης για την προστασία των δεδομένων είναι επίσης ο λόγος για τον οποίο δεν έχει υπογραφεί ακόμη στρατηγική συμφωνία με την Ευρώπη.

36. Η Επιτροπή έχει αναπτύξει δραστηριότητα στην περιοχή για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων ήδη από το 2000. Μετά τη δραστηριοποίηση και άλλων χορηγών στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, η Επιτροπή έπαψε να προγραμματίζει τέτοια έργα στο πλαίσιο του διμερούς προγράμματος TACIS. Το τελευταίο έργο αυτού του είδους υλοποιήθηκε στη Λευκορωσία στο πλαίσιο του εθνικού σχεδίου δράσης 2005.

40. Η νομοθετική διαδικασία, τουλάχιστον στην Ουκρανία, παρακλώθηκε από τις συχνές αλλαγές στην κυβέρνηση μετά την «Πορτοκαλί επανάσταση». Εν γένει, οι νομοθετικές διαδικασίες χαρακτηρίζονται από βραδύτητα στην περιοχή.

41.

Κατά το χρόνο της επίσκεψης του Συνεδρίου οι κατασχέσεις ήταν πράγματι λιγοστές. Ωστόσο, η κατάσταση έχει βελτιωθεί σημαντικά έκτοτε. Το 2007 η Ουκρανία κατάσχεσε συνολικά 415 κιλά ηρωίνης και 19 κιλά κοκαΐνης, ενώ τους πέντε πρώτους μήνες του 2008 κατασχέθηκαν 214 κιλά ηρωίνης και 41 κιλά κοκαΐνης. Στη Μολδαβία, κατασχέθηκαν 200 κιλά ηρωίνης τον Φεβρουάριο του 2008. Ασφαλώς, το έργο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνέβαλε στις επιτυχείς κατασχέσεις μέσω των δραστηριοτήτων του στη δημιουργία ικανοτήτων.

47.

Το έργο «Μεταρρύθμιση των διαιτητικών δικαστηρίων και υποστήριξη της διοίκησης των δικαστηρίων» (Reform of Arbitration Courts and Support to Court Administration) απέφερε απτά αποτελέσματα, καθότι υπήρξε το πρώτο έργο τέτοιου μεγέθους και εμβέλειας για την ενίσχυση της δικαιοσύνης στην Ουκρανία και εφαρμόστηκε εντός ενός θεσμικού πλαισίου που εξακολουθεί να φέρει διοικητικά χαρακτηριστικά σοβιετικού τύπου. Ορισμένες σημαντικές λειτουργικές αλλαγές που προτάθηκαν στο πλαίσιο του έργου εφαρμόστηκαν από την κρατική διοίκηση των δικαστηρίων.

Η μέριμνα για την εξασφάλιση της διαφάνειας στην προμήθεια εξοπλισμού σε ορισμένες περιπτώσεις οδήγησε σε ακυρώσεις διαγωνισμών, οι οποίες εν τέλει προκάλεσαν καθυστερήσεις.

50.

Το έργο σε συνέχεια της πιλοτικής δραστηριότητας ξεκίνησε το 2006, αλλά καθυστέρησε στο αρχικό στάδιο λόγω της παραίτησης του συμβούλου κατά της διαφθοράς μετά τη σύσκεψη εκκίνησης, οπότε η θέση του συμβούλου έπρεπε να προκηρυχθεί εκ νέου.

52.

Η πολιτική κρίση της περιόδου 2006–2007 επηρέασε το ρυθμό των μεταρρυθμίσεων, καθώς και τις δραστηριότητες σχετικά με τη θέσπιση της νέας νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του σχεδίου δράσης κατά της διαφθοράς. Το έργο έκανε μια νέα αρχή στο τέλος του 2007, όταν οι αιφνιδιαστικές κοινοβουλευτικές εκλογές έφεραν στην εξουσία πολιτικές δυνάμεις προσκείμενες στον Πρόεδρο. Το σχέδιο εργασίας του έργου αναθεωρήθηκε στη σύσκεψη που πραγματοποίησε η διευθύνουσα ομάδα στις 29.11.2007 και εγκρίθηκε κατάλογος δραστηριοτήτων με προτεραιότητα για την περίοδο Δεκέμβριος 2007–Μάρτιος 2008. Ορισμένες δραστηριότητες που αφορούσαν τη σύνταξη και έκδοση νομοθετικών μέτρων κατά της διαφθοράς αναβλήθηκαν για το 2008 και 2009.

α)

Το σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς (ΣΔΚΔ) ξεκίνησε με ενίσχυση προερχόμενη από το έργο. Ωστόσο, στη συνέχεια το Υπουργείο Δικαιοσύνης αποφάσισε να καταρτίσει μόνο του το ΣΔΚΔ. Ως επακόλουθο μέτρο για τη στήριξη της υλοποίησης του ΣΔΚΔ, το έργο συνέβαλε στη σύνταξη δέσμης νομοθετικών μέτρων κατά της διαφθοράς. Η αξιολόγηση από εμπειρογνώμονες του Συμβουλίου της Ευρώπης επικεντρώθηκε στη δέσμη νομοθετικών μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που περιέχει τρία σχέδια νόμου. Η αξιολόγηση από τον πρόεδρο της ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) επισημαίνει την υψηλή ποιότητα των αναθεωρημένων σχεδίων νόμου.

Οι εμπειρογνώμονες απέκτησαν πρόσβαση στο σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς μόλις λίγο προτού τεθεί σε εφαρμογή. Έτσι, δεν υπήρχε καμία δυνατότητα να προταθούν τροποποιήσεις του εγγράφου. Επιπλέον, τα σχέδια νόμου έπρεπε να εγκριθούν ταυτόχρονα με το σχέδιο δράσης για να παράσχουν τη νομική βάση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία. Η υλοποίηση του έργου και η προσχώρηση της Ουκρανίας στην GRECO επέδρασαν καταλυτικά στην έγκριση του σχεδίου δράσης. Ωστόσο, η έγκριση του σχεδίου δράσης από την κυβέρνηση έγινε αντιληπτή περισσότερο ως μια προσπάθεια της κυβέρνησης να δηλώσει έγκαιρα τη λήψη μέτρων, παρά ως σύνταξη ενός καλοσχεδιασμένου και περιεκτικού εγγράφου που θα μπορούσε να υλοποιηθεί εύκολα.

β)

Το ΣΔΚΔ εγκρίθηκε μόλις τον Αύγουστο του 2007. Ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατό να έχουν πραγματοποιηθεί δραστηριότητες παρακολούθησης του ΣΔΚΔ κατά το χρόνο διενέργειας του ελέγχου.

Η στήριξη του έργου παρέχεται σήμερα μέσω της διοργανικής ομάδας εργασίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, στην οποία συμμετέχει ως μέλος εκπρόσωπος του επιτελείου του έργου. Η παρακολούθηση της υλοποίησης του ΣΔΚΔ είναι ένας από τους στόχους της ομάδας. Το θέμα της χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων τέθηκε για πρώτη φορά στη σύσκεψη της διευθύνουσας ομάδας του έργου στις 6 Μαρτίου 2007, αλλά η σημασία του υποβαθμίστηκε από το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Όσον αφορά την έρευνα της κοινής γνώμης σχετικά με τη διαφθορά, οι ουκρανικές αρχές είχαν απευθύνει ταυτόχρονα αιτήματα σε διάφορους διεθνείς χορηγούς, χωρίς να εξασφαλίσουν τον απαραίτητο συντονισμό και τη διάδοση των πληροφοριών.

54.**α), β), γ)**

Το κύριο πρόβλημα ήταν πράγματι η δύσκολη πολιτική κατάσταση από τον Απρίλιο του 2007 μέχρι το τέλος του έτους. Η γνώμη του Συνεδρίου για την εκτίμηση των αναγκών στον τομέα της δικαιοσύνης/του δικαστικού σώματος/της καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ουκρανία ουσιαστικά είναι αποτέλεσμα πολύ δύσκολων και ιδιαίτερων συνθηκών που χαρακτηρίζονται από κατακερματισμό και διάχυση των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφόρων εκτελεστικών οντοτήτων και από παντελή έλλειψη διατομεακού συντονισμού.

Το έργο σχεδιάστηκε και αναπτύχθηκε από κοινού με τους δυνητικούς δικαιούχους (μεταξύ των οποίων και το Υπουργείο Δικαιοσύνης). Συνεπώς, η ανάληψη ευθύνης από τους τοπικούς φορείς είχε εξασφαλιστεί ήδη από την αρχή και επιβεβαιώθηκε από τη σημερινή κυβέρνηση, η οποία ορίστηκε μετά τις εκλογές του 2007.

Η ομάδα του έργου έχει αναλάβει επανειλημμένα, σε πρωτοβουλίες συντονισμού των χορηγών με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών, την εξασφάλιση της συνοχής μεταξύ των διαφόρων παρεμβάσεων και την αποφυγή της αλληλεπικάλυψης. Τα αρχικά προβλήματα προσωπικού ξεπεράστηκαν και το θέμα της διάθεσης χώρου γραφείων λύθηκε από τη νέα κυβέρνηση.

Πρέπει να τονιστεί ότι η αποδέκτρια χώρα δεν έχει υποχρέωση συγχρηματοδότησης.

55.**α)**

Οι αρμοδιότητες διαχείρισης του προγράμματος έχουν πλέον μεταβιβαστεί πλήρως από την αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Κίεβο στην αντιπροσωπεία της Μολδαβίας. Εν γένει, η Επιτροπή συμφωνεί με το Συνέδριο ότι η διάθεση επαρκούς προσωπικού, τόσο αριθμητικά όσο και από άποψη ικανοτήτων, αποτελεί πρόκληση.

β)

Παρόλο που δημιουργεί κάποια διοικητική πολυπλοκότητα, ο συνδυασμός διαφόρων πηγών χρηματοδότησης δεν εμπόδισε το έργο Söderköping να επιτύχει ικανοποιητικά αποτελέσματα, όπως αναγνωρίζει το Συνέδριο.

Πλαίσιο 7 — Παράδειγμα αναποτελεσματικής διαχείρισης συμβάσεων

Η συναρμοδιότητα των προγραμμάτων AENEAS και TACIS για τη φάση 3 του έργου Söderköping αποφασίστηκε διότι κανένα από τα δύο αυτά προγράμματα δεν μπορούσε να διαθέσει επαρκή χρηματοδότηση ενός εκτεταμένου έργου, γεγονός που ήταν ιδιαίτερα σημαντικό μετά τη διεύρυνση της ΕΕ το 2004, προκειμένου να προωθηθεί η διασυνοριακή συνεργασία στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων και να αποφευχθεί η εντύπωση ότι η ΕΕ δημιουργεί ένα νέο παραπέτασμα κατά μήκος των νέων εξωτερικών της συνόρων.

56.

Είναι γεγονός ότι οι εταίροι της Επιτροπής στην υλοποίηση του έργου δεν αντιμετώπισαν με τη δέουσα προσοχή το θέμα της διάθεσης και της κυριότητας της γης. Ωστόσο, μόλις η Επιτροπή πληροφορήθηκε αυτά τα προβλήματα, ξεκίνησε αμέσως η εφαρμογή διορθωτικών μέτρων.

Οι δραστηριότητες συντονισμού μεταξύ χορηγών ήταν συχνές, πριν, κατά τη διάρκεια και μετά τις διαδικασίες προγραμματισμού. Ο συντονισμός μεταξύ χορηγών θεσμοθετήθηκε μετά τη δήλωση του Παρισιού. Στο μεταξύ, είχαν εκτελεστεί κοινές αποστολές προγραμματισμού.

57.

Παρά τις περιορισμένες περιπτώσεις αδυναμιών, οι διεθνείς οργανισμοί έχουν συνήθως υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας σε ό,τι αφορά — μεταξύ άλλων — την κινητοποίηση εμπειρογνομόνων, τη χρηματοδοτική διαχείριση στο εξωτερικό και την αποτελεσματική σύναψη συμβάσεων σε δύσκολους τομείς. Θα γίνουν βελτιώσεις στον καθορισμό όρων επαλήθευσης στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλασίου (FAFA) μέσω της κατάρτισης κοινών συμβατικών όρων, ενώ θα βελτιωθεί η διαφάνεια χάρη στην έκδοση του «Εγχειριδίου διαφάνειας και επικοινωνίας για τις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ» («Visibility and Communication Manual for EU External Actions») (Απρίλιος 2008) που έχει πλέον εφαρμογή και στους διεθνείς οργανισμούς.

δ)

«Στη συγκεκριμένη περίπτωση, αποφασίστηκε να διενεργηθούν επαληθεύσεις ορισμένων έργων του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών και να καθοριστεί η συνέχεια βάσει των πορισμάτων αυτών.»

60.

Η Επιτροπή παρακολουθεί προσεκτικά τη διαδικασία υποβολής εκθέσεων που συνδέει την υποβολή εκθέσεων με την πληρωμή των αναδόχων. Υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες για λόγους συνέχειας μιας δράσης είναι αναγκαία η προκήρυξη νέων συμβάσεων προτού ολοκληρωθεί η διαδικασία υποβολής έκθεσης για μια υπό εξέλιξη δράση, γεγονός που αναπόφευκτα οδηγεί σε μη αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων πληροφόρησης.

61.

α) Μετά τον έλεγχο του Συνεδρίου, η Επιτροπή διεύρυνε την κάλυψη της παρακολούθησης βάσει αποτελεσμάτων (ROM).

β)

Η δισέλιδη συνοπτική έκθεση ROM, η οποία υποστηρίζεται από λεπτομερές δελτίο βασικών διαπιστώσεων, περιλαμβάνει τη βαθμολογία όχι μόνο στα πέντε βασικά κριτήρια αξιολόγησης — συνάφεια, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, αντίκτυπος και βιωσιμότητα — αλλά και σε 21 υποκριτήρια που πρέπει να εξεταστούν, να βαθμολογηθούν και να διατεθούν για στατιστική επεξεργασία και περαιτέρω συγκρίσεις. Η βάση δεδομένων MONIS (σύστημα πληροφοριών παρακολούθησης) παρέχει τη δυνατότητα για μια λεπτομερή και στρατηγική ανάλυση, αλλά απλή στην εξαγωγή και χρήση της, για όλα τα διευθυντικά στελέχη που συμμετέχουν στην επίβλεψη, στην υλοποίηση και την παρακολούθηση έργων.

Πλαίσιο 8 — Οι προηγούμενες εμπειρίες δεν λήφθηκαν επαρκώς υπόψη για τα νέα έργα

α)

Το επακόλουθο έργο που επελέγη ήταν η καλύτερη πρόταση που υποβλήθηκε στο πλαίσιο της πρόσκλησης για υποβολή προτάσεων του προγράμματος AENEAS το 2005 και κάλυψε τις τρέχουσες ανάγκες των κέντρων κράτησης στην περιοχή των Καρπαθίων.

β)

Όσον αφορά το χρόνο εφαρμογής του επακόλουθου έργου, το έργο «δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης — II, Ουκρανία» (CBMM 2) υπεγράφη για να στηρίξει τη θετική έκβαση των διαπραγματεύσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ουκρανίας σχετικά με τη συμφωνία επανεισδοχής. Τα διδάγματα που αντλήθηκαν από το έργο CBMM 1 λήφθηκαν υπόψη, ιδίως σε σχέση με την επικέντρωση στις εγκαταστάσεις προσωρινής κράτησης και το θέμα της διάθεσης/κυριότητας της γης διευκρινίστηκε εκ των προτέρων με τον αρμόδιο φορέα, καθώς και σε σχέση με τα πρόσθετα κονδύλια που απαιτούνται για το κέντρο κράτησης VolynMigrant και διατέθηκαν κατά τη φάση II του έργου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

63.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τη συνολική θετική αξιολόγηση του Συνεδρίου για τα έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο. Ασφαλώς, το εύρος τους ήταν περιορισμένο ώστε να αποφευχθεί η αποδυνάμωση των δραστηριοτήτων και να μειωθεί ο κίνδυνος χαμηλής αποτελεσματικότητας όσον αφορά την έκβαση, λαμβάνοντας υπόψη την κλίμακα των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν στις χώρες αυτές οι οποίες βρίσκονται σε μεταβατική φάση. Ενώ το σκέλος ανάπτυξης ικανοτήτων είχε εν γένει ικανοποιητικά αποτελέσματα, τα σκέλη που αφορούσαν συμβάσεις έργων/προμήθειας προχώρησαν με βραδύτερο ρυθμό λόγω των αναγκαίων διαδικασιών διαγωνισμού και της ανάγκης εξασφάλισης επαρκούς εφοδιαστικής διαχείρισης από την αποδέκτρια διοίκηση.

64.

Το καίριο θέμα της βιωσιμότητας αντιμετωπίζεται με διττό τρόπο. Αφενός, τα έργα διαχείρισης των συνόρων είναι σαφώς προσανατολισμένα στην ενίσχυση των τεχνικών και θεσμικών ικανοτήτων των δικαιούχων. Αφετέρου, οι αξιολογήσεις και οι συστάσεις της EUBAM έχουν αξιοποιηθεί περαιτέρω σε εθνικό επίπεδο στη Μολδαβία και την Ουκρανία με πρόσθετη ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκειμένου να εξασφαλισθεί επαρκής μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα.

65.

Η ειρηνική επίλυση της διένεξης στην Υπερδνειστερία αντιμετωπίζεται, πράγματι, κατά κύριο λόγο σε πολιτικό επίπεδο.

67.

Την τελική ευθύνη για την πρόοδο στον τομέα της δίωξης και της βελτίωσης της διυπηρεσιακής συνεργασίας στο πλαίσιο των ποινικών ερευνών την έχουν οι εθνικές αρχές για λόγους που σχετίζονται με την εθνική κυριαρχία, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας.

68.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι σημειώνεται σταδιακή πρόοδος στον τομέα της διαφθοράς. Η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης, μέλος της οποίας είναι και η Ουκρανία από το 2006, εξέδωσε την έκθεση της ομότιμης αξιολόγησης τον Μάρτιο του 2007 (δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο του 2007). Η Ουκρανία προβλέπεται να υποβάλει την έκθεσή της στην ομάδα GRECO μέχρι το φθινόπωρο του 2008. Το προαναφερόμενο σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς αποσκοπεί στην αντιμετώπιση ορισμένων συστάσεων της GRECO. Τα θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- σύσταση ειδικού φορέα για την αντιμετώπιση αδικημάτων που σχετίζονται με διαφθορά·
- άρση αδικαιολόγητων ασυλιών και εξορθολογισμός διαδικασιών χορήγησης ασυλίας·
- εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας στη σύναψη δημόσιων συμβάσεων·
- ποινικοποίηση όλων των αδικημάτων που συνδέονται με διαφθορά, πολλά από τα οποία δεν υπάγονται ακόμη στην ποινική δικαιοδοσία.

Σύσταση

α)

Κατ' αρχήν, ο κανονισμός σχετικά με τη σύσταση του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX) δίνει την εντολή στον εν λόγω οργανισμό να διευκολύνει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών. Ωστόσο, η Επιτροπή συμφωνεί να ζητήσει τη συμβουλή του. Σχετικά με τον εξοπλισμό που χρησιμοποιείται στα σύνορα, η συμπληρωματικότητα με άλλους χορηγούς εξασφαλίζεται και θα συνεχίσει να εξασφαλίζεται.

β)

Η Επιτροπή συμφωνεί με τη σύσταση του Συνεδρίου και επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι στο πλαίσιο του προγράμματος χορήγησης βοήθειας σε σχέση με την επανεισδοχή (2007), το Υπουργείο Εσωτερικών της Ουκρανίας έχει ήδη αναλάβει σχετική δέσμευση.

γ)

Η Επιτροπή συμφωνεί με τη σύσταση του Συνεδρίου. Η εφαρμογή αυτής της σύστασης εξασφαλίζεται στο πλαίσιο του κοινού έργου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης «Ukraine's International Cooperation in Criminal Matters (UPIC)» (Διεθνής συνεργασία της Ουκρανίας σε ποινικές υποθέσεις) που ξεκίνησε το 2006 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

δ)

Η Επιτροπή έχει διερευνήσει και θα εξακολουθήσει να διερευνά τις δυνατότητες προώθησης της συμμετοχής μη κρατικών φορέων στην πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς.

69.

Η δύσκολη πολιτική κατάσταση από τον Απρίλιο του 2007 μέχρι το τέλος του έτους ήταν το βασικό πρόβλημα. Μολοντούτο, εξασφαλίστηκε η ανάληψη ευθύνης από τους τοπικούς φορείς. Οι αρχικές δυσκολίες στελέχωσης έχουν πλέον ξεπεραστεί, ενώ ένα μέλος του προσωπικού του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει τοποθετηθεί σε θέση πλήρους απασχόλησης στην Ουκρανία και έχει αναλάβει την άμεση επίβλεψη/διεύθυνση των θεμάτων των έργων.

70.

Οι αρμοδιότητες διαχείρισης του προγράμματος έχουν πλέον μεταβιβαστεί πλήρως από την αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη Μολδαβία στην αντιπροσωπεία του Κιέβου, γεγονός που αναμένεται να λύσει το πρόβλημα του ανθρωπίνου δυναμικού.

Όσον αφορά τη συνύπαρξη διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ για τον ίδιο σκοπό, η χρήση δύο χρηματοδοτικών μέσων για την υποστήριξη του έργου Söderköping αποτέλεσε την εποχή εκείνη τη λύση για την ικανοποιητική αντιμετώπιση της κλίμακας του προβλήματος.

71.

Η Επιτροπή έχει αναλάβει συστηματικά ηγετικό και ενισχυτικό ρόλο στις προσπάθειες συντονισμού των χορηγών στην Ουκρανία. Τον Ιανουάριο του 2008 διοργάνωσε διάσκεψη συντονισμού των χορηγών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή, προκειμένου να δοθεί νέα ώθηση στη διαδικασία.

Εκτός αυτού, επιδιώκεται ενεργά να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες κοινού προγραμματισμού, ενώ ολοκληρώθηκε μια αποστολή κοινού προγραμματισμού στην Ουκρανία με τη σουηδική υπηρεσία διεθνούς ανάπτυξης (SIDA).

72.

Η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στη σημασία των εξωτερικών παραγόντων.

Σύσταση

Η Επιτροπή οφείλει

α)

Το επαρκές προσωπικό, τόσο από αριθμητική άποψη όσο και από άποψη ικανοτήτων, αποτελεί πρόκληση. Ωστόσο, η αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη Μολδαβία έχει αναλάβει πλήρως τις αρμοδιότητες διαχείρισης του προγράμματος που ασκούσε προηγουμένως η αντιπροσωπεία του Κιέβου. Εξάλλου, όσον αφορά την αντιπροσωπεία στην Ουκρανία, από την 1.9.2008 τέθηκε σε ισχύ η εσωτερική αναδιοργάνωση του επιχειρησιακού προσωπικού με στόχο την ανακατανομή του φόρτου εργασίας, ιδίως στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας.

β)

Παρόλο που ο μηχανισμός ENPI είναι πράγματι πιο ευέλικτος από το μέσο το οποίο διαδέχθηκε, είναι σαφές ότι εξακολουθεί να δικαιολογείται ο καταμερισμός της εργασίας μεταξύ μέσων χρηματοδότησης, ανάλογα με τα πλεονεκτήματα και τις ιδιαιτερότητες του καθενός. Για παράδειγμα, το μέσο ENPI στην Ουκρανία και τη Μολδαβία εστιάζεται κυρίως σε μεγάλα προγράμματα στήριξης τομέων, παρά σε μικρότερα έργα. Τούτο συνάδει με την ανάγκη να βελτιωθεί η εστίαση και ο στρατηγικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης μέσω του ENPI. Ωστόσο, άλλα μέσα, όπως το θεματικό πρόγραμμα για το άσυλο και τη μετανάστευση, έχουν την ικανότητα να κινητοποιούν μικρότερες δεξαμενές κεφαλαίων.

γ)

Η τυποποιημένη συμφωνία συνεισφοράς αντικατοπτρίζει τις απαιτήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού και περιέχει εκτεταμένες απαιτήσεις όσον αφορά τις υποχρεώσεις του διεθνούς οργανισμού σχετικά με την προβολή της ΕΕ, τις πληροφορίες σχετικά με τις συμβατικές ρυθμίσεις, τη χορήγηση επιχορηγήσεων, την τήρηση των κριτηρίων αποκλεισμού, και την επαρκή εκ των υστέρων δημοσιότητα των συμβάσεων επιχορήγησης και προμήθειας που ανέθεσε ο οργανισμός με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

δ)

Η Επιτροπή συνεργάζεται με κυβερνήσεις εταιρών, κράτη μέλη και άλλους χορηγούς για να ενθαρρύνει και να υποστηρίξει την ανάληψη των μηχανισμών συντονισμού των χορηγών από τις ίδιες τις χώρες.

ε)

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η αποδέκτρια χώρα πρέπει να εκφράζει σαφώς τα συμφέροντα και τις επιθυμίες της υπογραμμίζοντας ότι αυτά πρέπει να διατυπώνονται στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας και στα σχέδια δράσης της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας (ΕΠΓ). Λαμβάνονται επίσης υπόψη κατά το στάδιο προσδιορισμού του έργου μετά τον καθορισμό προτεραιοτήτων στο έγγραφο εθνικής στρατηγικής και στα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα σύμφωνα με τα σχέδια δράσης της ΕΠΓ. Η εθνική συμμετοχή σχεδιάζεται και υλοποιείται ανάλογα με τη φύση του έργου.

Στο πλαίσιο της τακτικής παρακολούθησης βάσει αποτελεσμάτων (ROM), ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί επιπλέον στον καθορισμό στόχων ανάλογα με τις πολιτικές και θεσμικές ικανότητες των αποδεκτριών χωρών. Όσον αφορά τη διάρκεια της περιόδου υλοποίησης, αυτή καθορίζεται λαμβάνοντας υπόψη την ικανότητα απορρόφησης της αποδέκτριας χώρας, η οποία μετριέται με βάση το χρόνο που χρειάζεται για να προχωρήσουν οι τομεακές μεταρρυθμίσεις.

73.

Σύσταση

Η Επιτροπή συµμερίζεται αυτή τη μέριμνα και επιθυµεί να υπογραµµίσει ότι ήδη από την προετοιµασία ενός έργου λαµβάνονται υπόψη συναφείς πληροφορίες σχετικά µε τα διδάγµατα που αντλήθηκαν. Το δελτίο προσδιορισµού της προσέγγισης του έργου χρησιµοποιείται για τον έλεγχο από την οµάδα ποιοτικής υποστήριξης, ενώ στη συνέχεια µετατρέπεται σε δελτίο δράσης, το οποίο αποτελεί µέρος της απόφασης χρηµατοδότησης και περιέχει τµήµα µε τίτλο «αντληθέντα διδάγµατα» (τµήµα 2.2).

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Ειδική έκθεση αριθ. 9/2008

**Η αποτελεσματικότητα της υποστήριξης που παρέχει η ΕΕ στον τομέα της ελευθερίας,
της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στη Λευκορωσία, στη Μολδαβία και στην Ουκρανία**

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

2009 — 50 σ. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-138-7

DOI 10.2865/42221

Πώς θα αποκτήσετε τις εκδόσεις της ΕΕ;

Οι εκδόσεις της Υπηρεσίας Εκδόσεων που προσφέρονται προς πώληση διατίθενται από το EU Bookshop (βιβλιοπωλείο της ΕΕ) (<http://bookshop.europa.eu/>), όπου μπορείτε να δώσετε την παραγγελία σας στο γραφείο πωλήσεων της επιλογής σας.

Μπορείτε επίσης να ζητήσετε κατάλογο των ανά τον κόσμο αντιπροσώπων του δικτύου πωλήσεων διατυπώνοντας σχετικό αίτημα με φαξ στον αριθμό +352 2929-42758.

Η ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ «Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΟΥ ΠΑΡΕΧΕΙ Η ΕΕ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ, ΣΤΗ ΜΟΛΔΑΒΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΟΥΚΡΑΝΙΑ» ΕΞΕΤΑΖΕΙ ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΕΙ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΤΩΝ ΑΝΕΠΑΡΚΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ. ΕΞΕΤΑΖΕΙ ΕΠΙΣΗΣ ΣΕ ΠΟΙΟ ΒΑΘΜΟ Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΧΕΙ ΚΑΘΙΕΡΩΣΕΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΤΛΗΣΗΣ ΔΙΔΑΓΜΑΤΩΝ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΝΑ ΛΑΜΒΑΝΕΙ ΥΠΟΨΗ ΚΑΘΩΣ ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΑΥΤΟ. Η ΕΚΘΕΣΗ ΠΕΡΙΕΧΕΙ ΛΕΠΤΟΜΕΡΕΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΟΙ ΟΠΟΙΕΣ ΘΑ ΜΠΟΡΟΥΣΑΝ ΝΑ ΒΟΗΘΗΣΟΥΝ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΝΑ ΑΥΞΗΣΕΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΠΟΥ ΠΑΡΕΧΕΤΑΙ ΣΤΙΣ ΕΝ ΛΟΓΩ ΤΡΕΙΣ ΧΩΡΕΣ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-138-7



9 789292 071387