

EIROPAS
REVĪZIJAS PALĀTA

Īpašais ziņojums Nr. 9

2008

ES ATBALSTA EFEKTIVITĀTE BRĪVĪBAS,
DROŠĪBAS UN TIESISKUMA JOMĀ
BALTKRIEVIJĀ, MOLDOVĀ UN UKRAINĀ



LV



Īpašais ziņojums Nr. 9 // 2008

ES ATBALSTA EFEKTIVITĀTE BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA JOMĀ BALTĶRIEVIJĀ, MOLDOVĀ UN UKRAINĀ

(saskaņā ar EK līguma 248. panta 4. punkta otro daļu)

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tālrunis [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Fakss [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-pasts: euraud@eca.europa.eu
Internets: <http://www.eca.europa.eu>

Īpašais ziņojums Nr. 9 // 2008

Liela daļa papildu informācijas par Eiropas Savienību ir pieejama internetā.
Tai var piekļūt, izmantojot *Europa* serveri (<http://europa.eu>).

Kataloga dati ir atrodami šīs publikācijas beigās.
Luksemburga: Eiropas Kopienu Oficiālo publikāciju birojs, 2009. gads.

ISBN 978-92-9207-143-1
DOI 10.2865/45255

© Eiropas Kopienas, 2009. gads.
Pārpublicēšanas gadījumā atsauce uz avotu ir obligāta.

Printed in Belgium

SATURS

Punkts

SAĪSINĀJUMI

I-V KOPSAVILKUMS

1-7 IEVADS

8-10 REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

11-62 APSVĒRUMI

11-52 **CIK SEKMĪGS IR BIJIS ES ATBALSTS BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA PROJEKTIEM BALTĶRIEVIJĀ, MOLDOVĀ UN UKRAINĀ?**

11-19 ROBEŽU PĀRVALDĪBA: APMIERINOŠI SASNIEGUMI

20-27 MIGRĀCIJA UN PATVĒRUMS: NIECĪGI SASNIEGUMI SAREŽĢĪTOS APSTĀKĻOS

28-44 CĪŅA PRET ORGANIZĒTO NOZIEDZĪBU: DAŽĀDI REZULTĀTI

45-52 TIESU VARA UN LABA PĀRVALDĪBA: DAŽĀDI REZULTĀTI

53-57 **KĀDI BIJA NEPIETIEKAMO REZULTĀTU GALVENIE IEMESLI?**

54 IEROBEŽOTOS SASNIEGUMUS NOSAKA FAKTORU KOPUMS, KURĀ IESAISTĪTAS VISAS GALVENĀS PERSONAS

55-56 TRŪKUMI KOMISIJAS VEIKTAJĀ PROJEKTU PĀRVALDĪBĀ

57 TRŪKUMI STARPTAUTISKO ORGANIZĀCIJU VEIKTAJĀ PROJEKTU PĀRVALDĪBĀ

58-62 **KĀDĀ MĒRĀ KOMISIJA IZMANTOJA IESPĒJU MĀCĪTIES NO PIEREDZES, LAI TO ŅEMTU VĒRĀ, SNIEDZOT TURPMĀKU PALĪDZĪBU BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA JOMĀ?**

60-61 NAV IZMANTOTAS VISAS IESPĒJAS, LAI SAVĀKTU INFORMĀCIJU

62 GŪTĀ PIEREDZE NE VIENMĒR ATSPUGUĻOTA JAUNAJOS PROJEKTOS

63-73 SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

I PIELIKUMS – KARTE

II PIELIKUMS – IEKŠLIETU UN TIESLIETU JOMA — PĀRSKATS PAR PROJEKTIEM (ĪSTENOTI SASKAŅĀ AR 2000.–2005. GADA PROGRAMMĀM)

III PIELIKUMS – REVIDĒTO LĪGUMU PĀRSKATS

IV PIELIKUMS – EUBAM DARBĪBAS JOMA

KOMISIJAS ATBILDES

SAĪSINĀJUMI

AENEAS: Programma finansiālās un tehniskās palīdzības sniegšanai trešām valstīm migrācijas un patvēruma jomā

BUMAD: Narkotiku apkarošanas daudznozaru palīdzība un iestāžu darbības pilnveidošana Ukrainā, Moldovā un Baltkrievijā

ĢD: ģenerāldirektorāts

ĢD JLS: Tiesiskuma, brīvības un drošības ģenerāldirektorāts

EKP: Eiropas kaimiņattiecību politika

EUBAM: Eiropas Savienības robežsardzes atbalsta misija Moldovai un Ukrainai

EuropeAid: EuropeAid sadarbības birojs

FIU: finanšu izmeklēšanas vienība

NVO: nevalstiska organizācija

TACIS: Tehniskā palīdzība Neatkarīgo Valstu Savienībai

KOPSAVILKUMS

I.

Pēc 2004. un 2007. gada paplašināšanās kārtām ES ir kļuvusi par tiešu Baltkrievijas, Moldovas un Ukrainas kaimiņvalsti. Komisija šīm valstīm ir atvēlējusi ievērojamus ES līdzekļus (166 miljonus EUR 2000.–2005. gadam), lai uzlabotu to resursus tādās jomās kā robežkontrole, migrācijas/patvēruma pārvaldība, cīņa pret organizēto noziedzību, kā arī tiesu vara un laba pārvaldība. Komisija ierobežoja palīdzību Baltkrievijai, jo tajā netiek ievēroti demokrātijas principi un cilvēktiesības. ES ir likusi lietā dažādus instrumentus, no kuriem nozīmīgākais ir *TACIS* programma, un lielākā palīdzības daļa tika sniegta ar starptautisku organizāciju starpniecību (sk. 1.–7. punktu).

II.

Palāta revīziju veica, lai noteiktu, kādi ir bijuši ES atbalsta panākumi, konstatētu potenciāli nepietiekamu rezultātu iemeslus un pārbaudītu, kādā mērā Komisija īsteno darbības, kas ļauj ņemt vērā gūtās atziņas, lai turpinātu palīdzību šajā jomā. Revīzijā pārbaudīja 40 līgumus ar kopējo vērtību 100 miljoni EUR (sk. 8.–10. punktu un **III pielikumu**).

III.

Lielākajai daļai revidētā atbalsta bija apmierinoši rezultāti, īpaši robežu pārvaldības jomā. Migrācijas un patvēruma jomā rezultāti galvenokārt bija neapmierinoši. Dažādi rezultāti bija gūti organizētās noziedzības apkarošanā un tiesu varas un labas pārvaldības jomā (sk. 11.–52. punktu).

IV.

Ierobežotos panākumus parasti noteica faktoru kopums, kurā iesaistīta Komisija, starptautiskās iestādes un dažādas visu triju valstu iestādes. Ārēji faktori, tādi kā pastāvīga politiska nestabilitāte Ukrainā, arī mazināja projekta rezultātus. Lai gan darbinieki bija ļoti kompetenti, pārstāvniecība Kijevā bija pārslogota, nodarbojoties ar strauji augošo politikas jomu projektiem ne tikai Ukrainā, bet arī Baltkrievijā un Moldovā. Pārstāvniecībai, kuru Moldovā atklāja 2005. gada oktobrī, vajadzēja gandrīz divus gadus, lai sāktu projektu pārvaldību. Kvalitatīvai pieejai traucēja tas, ka vienam un tam pašam mērķim vienlaikus pastāvēja dažādi finansēšanas instrumenti, kas nebija savstarpēji saskaņoti. Bija vērojamas dažas nepilnības arī kopējā pārvaldībā, ko īstenoja sadarbībā ar starptautiskām iestādēm. Kopumā nebija pietiekami izstrādāta ES un citu donoru atbalsta koordinācija. Visbeidzot, Komisija nepilnīgi izmantoja iespējas gūt vajadzīgās atziņas, un iegūtā pieredze ne vienmēr bija atspoguļota jaunajos projektos (sk. 53.–62. punktu).

V.

Pamatojoties uz šiem apsvērumiem, Palāta sniedz izvērstus ieteikumus, kas varētu palīdzēt Komisijai sniegt efektīvāku palīdzību Baltkrievijai, Moldovai un Ukrainai brīvības, drošības un tiesiskuma jomā (sk. 63.–73. punktu).

IEVADS

1. Viens no Eiropas Savienības (ES) pamatmērķiem ir nodrošināt saviem pilsoņiem brīvības, drošības un tiesiskuma telpu¹. Šim mērķim ir nozīmīga ārēja dimensija. Pēc 2004. un 2007. Gada paplašināšanās kārtām ES ir kļuvusi par tiešu kaimiņvalsti Baltkrievijai, Moldovai un Ukrainai, un ar šīm valstīm tai ir kopējas robežas un problēmas cīņā pret organizēto noziedzību, terorismu un citām nelikumīgām darbībām (sk. karti **I pielikumā**).
 2. ES ir ieguldījusi īpašas pūles, lai palīdzētu šīm trim valstīm uzlabot to resursus tādās jomās kā robežkontrole, migrācijas/patvēruma pārvaldība, cīņa pret organizēto noziedzību, kā arī tiesu vara un laba pārvaldība². Laikposmā no 2000. līdz 2005. gadam Komisija ir finansējusi 89 projektus ar kopējo ES ieguldījumu 165,7 miljonu EUR apmērā (sk. **II pielikumu**).
 3. Galvenais ES atbalsta līdzeklis ir bijusi TACIS programma³. Projektus finansēja no dažādiem tās atzariem: valsts rīcības programmas (NAP), reģionālās rīcības programmas (RAP) un pārrobežu sadarbības programmas. TACIS izveidoja 1991. gadā, un programmas vispārējais mērķis bija sekmēt pāreju uz brīvā tirgus ekonomiku un stiprināt demokrātiju un tiesiskumu partnervalstīs. TACIS programma pārtrauca darbību 2006. gadā, bet maksājumi turpināsies vismaz līdz 2010. gadam. Sākot no 2007. gada, palīdzību Baltkrievijai, Moldovai un Ukrainai sniedz ar jauno Eiropas kaimiņattiecību un partnerattiecību instrumentu (EKPI)⁴.
 4. Papildus TACIS programmai ES ir izmantojusi arī citus instrumentus, lai palīdzētu minētajām trim valstīm brīvības, drošības un tiesiskuma jomā:
 - a) sagatavošanās darbība sadarbībai migrācijas jomā (finansēja no atsevišķas budžeta pozīcijas);
 - b) Programma finansiālai un tehniskai palīdzībai trešām valstīm migrācijas un patvēruma jomā (AENEAS)⁵;
 - c) ātrās reaģēšanas mehānisms⁶;
 - d) Eiropas Iniciatīva demokrātijas un cilvēktiesību atbalstam⁷.
- ¹ Šis politikas jomas iepriekšējais nosaukums, ko lietoja Komisija, bija "Tieslietas un iekšlietas".
- ² Jau 2003. gadā tika publicēts ES rīcības plāns Ukrainai tieslietu un iekšlietu jomā (OV C 77, 29.3.2003.). Šo rīcības plānu pārskatīja 2007. gadā.
- ³ Tehniskās palīdzības programma Neatkarīgo Valstu Sadraudzības dalībvalstīm. TACIS programmas sniegto palīdzību ir izmantojušas 12 valstis: Baltkrievija, Moldova, Krievijas Federācija un Ukraina Austrumeiropā, Armēnija, Azerbaidžāna un Gruzija Kaukāzā, Kazahstāna, Kirgizijas Republika, Tadžikistāna, Turkmēnistāna un Uzbekistāna Vidusāzijā.
- ⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 24. oktobra Regula (EK) Nr. 1638/2006, ar ko paredz vispārējos noteikumus Eiropas kaimiņattiecību un partnerattiecību instrumenta izveidošanai (OV L 310, 9.11.2006., 1. lpp.).
- ⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 10. marta Regula (EK) Nr. 491/2004 (OV L 80, 18.3.2004., 1. lpp.).
- ⁶ Padomes 2001. gada 26. februāra Regula (EK) Nr. 381/2001, ar kuru izveido ātrās reaģēšanas mehānismu (OV L 57, 27.2.2001., 5. lpp.).
- ⁷ Padomes 2004. gada 22. decembra Regula (EK) Nr. 2242/2004 (OV L 390, 31.12.2004., 1. lpp.).

5. Pēc decentralizācijas⁸ 2003. gadā Komisijas pārstāvniecībai Kijevā piešķīra vispārēju atbildību par ES palīdzības īstenošanu visās trijās valstīs. Jauna Komisijas pārstāvniecība sāka darbu Moldovā 2005. gada oktobrī, un 2007. gada vasarā tā uzņēmās atbildību par projektu īstenošanu. Projektus, kas nav saistīti ar *TACIS* programmu, parasti pārvalda Komisijas dienesti (*EuropeAid* un *ĢD JLS*).
6. Lielāko daļu palīdzības brīvības, drošības un tiesiskuma jomā sniedza caur starptautiskām organizācijām — Apvienoto Nāciju Organizācijas Attīstības programmu (*UNDP*), Apvienoto Nāciju Organizācijas Augsto komisāru bēgļu jautājumos (*UNHCR*), Starptautisko Migrācijas organizāciju (*IOM*) vai Eiropas Padomi (*CoE*). Pamatojoties uz standarta iemaksu nolīgumiem, kas parakstīti ar Komisiju, šīs starptautiskās organizācijas atbild par atsevišķiem projektu īstenošanas aspektiem, tostarp iepirkuma un maksāšanas procedūrām (tā sauktā kopējā pārvaldība).
7. Baltkrievijā bija īpašs stāvoklis. Baltkrievijas un ES Partnerattiecību un sadarbības nolīgums tika parakstīts 1996. gadā, bet tā ratifikācija tika iesaldēta, jo valstī neievēroja demokrātijas principus un cilvēktiesības. Tāpēc revīzijas aptvertajā laikposmā palīdzība Baltkrievijai aprobežojās ar humanitāriem, pārrobežu un reģionālās sadarbības projektiem, atbalstu sabiedrības vajadzībām un ar projektiem, kas tieši vai netieši atbalstīja demokratizāciju un demokrātiskos spēkus (piemēram, atbalsts neatkarīgajiem plašsaziņas līdzekļiem, stipendijas jauniešiem). Brīvības, drošības un tiesiskuma projekti Baltkrievijā galvenokārt ir daudzvalstu projekti, kas aptver arī Moldovu un Ukrainu.

⁸ Pārvaldības pilnvaru nodošana Komisijas pārstāvniecībām valstīs.

REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

8. Revīzijas mērķis bija novērtēt, cik efektīvs bija ES atbalsts Baltkrievijai, Moldovai un Ukrainai brīvības, drošības un tiesiskuma jomās. Revīzijā skatīja trīs jautājumus:

- a) Cik sekmīgs ir bijis ES atbalsts brīvības, drošības un tiesiskuma projektiem Baltkrievijā, Moldovā un Ukrainā?
- b) Kādi ir galvenie potenciāli nepietiekamo rezultātu iemesli?
- c) Kādā mērā Komisija, sniedzot turpmāku palīdzību brīvības, drošības un tiesiskuma jomā, īsteno darbības, kas ļauj ņemt vērā gūtās atziņas?

⁹ Projekta īstenošanai slēdz vienu vai vairākus līgumus.

¹⁰ Komisija slēdz nolīgumu par regulāru projektu uzraudzību.

9. Palāta revidēja 40 līgumus, ko atlasīja pēc revidentu ieskatiem, ar kopējo ES ieguldījumu 99,3 miljonu EUR apmērā (no kopējiem 89 projektiem⁹, kuru budžets 2000.–2005. gadā bija 165,7 miljoni EUR), tostarp 24 pabeigtus un 16 vēl izpildes procesā esošus līgumus (**III pielikums**). Lielākā daļa izpildes procesā esošo līgumu bija turpinājums ES agrāk finansētajiem projektiem, tāpēc bija iespējams novērtēt, kā Komisija ir ņēmusi vērā gūtās atziņas (iepriekš minētais c) pamatjautājums). Revīzijā pārbaudīja projektu rezultātus un to salīdzinājumu ar izvirzītajiem mērķiem, faktorus, kas traucēja sasniegt mērķus, un gūtās atziņas, kā arī to, vai tās tika ņemtas vērā nākamajos projektos vai programmās.

10. Pārbaudītie 40 līgumi attiecās uz šādām četrām jomām:

- a) robežu pārvaldība,
- b) migrācija un patvērums,
- c) cīņa pret organizēto noziedzību,
- d) tiesu vara un laba pārvaldība.

Revidentu grupa pārbaudīja projektus uz vietas laikā no 2006. gada novembra līdz 2007. gada jūlijam, tostarp tā apmeklēja arī starptautiskās īstenošanas organizācijas un valsts struktūras, kā arī uzraudzības vienības¹⁰.

APSVĒRUMI

CIK ŠĒKMĪGS IR BIJIS ES ATBALSTS BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA PROJEKTIEM BALTĶRIEVIJĀ, MOLDOVĀ UN UKRAINĀ?

ROBEŽU PĀRVALDĪBA: APMIERINOŠI SASNIEGUMI

- 11.** Baltkrievija un Ukraina sastopas ar nopietnām robežu pārvaldības problēmām, jo to ārējās robežas ir ļoti garas (attiecīgi apmēram 3 000 km un 7 000 km) un nav oficiālas robežas demarkācijas, īpaši ar Krieviju. Uz Krievijas–Baltkrievijas robežas nenotiek tikpat kā nekāda robežkontrolē un muitas kontrole. Šī robežas caurlaidība veicina gan pārrobežu kriminālās darbības, gan nelikumīgu migrāciju.
- 12.** Robežu pārvaldību starp Moldovu un Ukrainu sarežģī tas, ka tur atrodas pašpasludinātā Piedņestras Republika, kas starptautiski nav atzīta. Moldovas–Ukrainas valsts robeža ir 1 222 km gara, no kuras 472 km Moldovas pusē kontrolē Piedņestras iestādes. Piedņestras iestādes kontrolē reģionu uz austrumiem no Dņestras upes un faktiski rīkojas neatkarīgi no pārējās Moldovas (sk. 1. izcēlumu).

1. IZCĒLUMS

PIEDŅESTRAS KONFLIKTA PAMATS

Kad 1989. gadā Moldova sāka atsvabināties no Padomju Savienības pakļautības, reģionos, kurus galvenokārt apdzīvoja cittautieši, sākās protesta kustības pret Moldovas centieniem iegūt neatkarību. Atbildot uz Moldovas suverenitātes deklarāciju, 1990. gadā tika proklamēta separāta Piedņestras Moldāvu Republika. Notika sadursmes, un cīņu kulminācijā 1992. gadā gāja bojā vairāki simti cilvēku, bet 100 000 kļuva par bēgļiem.

Kopš 1995. gada Moldova un Piedņestra ar EDSO, Krievijas un Ukrainas starptautiskās starpniecības palīdzību ir apspriedusi iesaldētā konflikta iespējamo risināšanu. Kad Ukrainā pie varas nāca prezidenta Juščenko valdība, radās iespēja turpināt konflikta risināšanu. Kopš 2005. gada septembra ES un ASV ir piedalījušās sarunu procesā novērotāju statusā. Kopš 2005. gada marta Eiropas Savienībai ir īpašais pārstāvis Moldovā.

13. Komisija ir būtiski palīdzējusi uzlabot Baltkrievijas, Moldovas un Ukrainas robežu pārvaldības resursus. Robežu pārvaldība ir finansiāli nozīmīgākā brīvības, drošības un tiesiskuma projektu joma. Šai jomai saskaņā ar 2000.–2005. gada programmām piešķirti 63,2 % no ES atbalsta (104,7 miljoni EUR). Palāta revidēja 10 līgumus ar kopējo vērtību 51,8 miljoni EUR.

¹¹ Kozloviču starptautiskais robežas terminālis (atrodas pie Brestas Baltkrievijas Republikā) ir galvenais ceļš, ko šķērso kravas automašīnas starp Baltkrievijas Republiku un Poliju (II Paneiropas transporta koridors).

14. Lielākā daļa revidēto projektu ir guvusi apmierinošus rezultātus (sk. **III pielikumu**). Moderna aprīkojuma un uzlabotu tehnoloģiju izmantošana, kā arī robežsargu mācības uzlaboja robežkontroli un pārraudzību (sk. piemērus 2. izcēlumā). Baltkrievijas Robežapsardzes komiteja izrādīja īpaši lielu ieinteresētību, izmantojot savu militāro struktūru, lai stingri īstenotu visas līgumā paredzētās prasības. Tomēr nopietnas problēmas tika konstatētas saistībā ar būvdarbu līgumu par Kozloviču II robežas termināļa izbūvi¹¹ (sk. 3. izcēlumu).

2. IZCĒLUMS

APMIERINOŠA REZULTĀTA PIEMĒRS. MODERNA APRĪKOJUMA IZMANTOŠANA STIPRINA ROBEŽKONTROLI

Saskaņā ar projektiem “Robežu pārvaldības uzlabošana Ukrainā” (ES ieguldījums 4 miljoni EUR) un “Robežu pārvaldības stiprināšana Baltkrievijas Republikā” (ES ieguldījums 13,3 miljoni EUR) cita starpā tika piegādātas kameras, mikroskopi, dokumentu pārbaudes ierīces, transportlīdzekļi, IT aprīkojums, tostarp automatiskās telefonsakaru centrāles robežapsardzes vienībām un aparatūra, lai tiešsaistē pārbaudītu, piemēram, meklējamās personas un zagtās automašīnas. Saskaņā ar inventarizācijas žurnālu, kas bija pienācīgi marķēts, operatīvs un lietots tam paredzētajam mērķim, visi pārbaudītie investīciju objekti bija uz vietas.

15. Finansiāli nozīmīgākais projekts brīvības, drošības un tiesiskuma jomā — Eiropas Savienības Robežsardzes atbalsta misija Moldovā un Ukrainā¹² (*EUBAM*, ES kopējais ieguldījums 19,1 miljoni EUR) būtiski palīdzēja stiprināt Moldovas un Ukrainas robežsardzes un muitas dienestu resursus (sk. karti **IV pielikumā**). Piemēram, *EUBAM* palīdzēja efektīvi īstenot un uzraudzīt jauno muitas režīmu starp Moldovu un Ukrainu, tādējādi veicinot kontrabandas un nelikumīgas robežšķērsošanas apkarošanu. Rezultātā tika atklāta ievērojama kontrabanda, kurā iesaistīta Piedņestra. Izvairīšanās no nodokļiem un muitas nodevām attiecās galvenokārt uz automašīnām, augļiem un dārzeņiem un mājputnu gaļu. *EUBAM* aprēķināja, ka Ukrainas valsts budžets zaudēja 43 miljonus EUR un Moldovas valsts budžets — 18 miljonu EUR tikai par mājputnu gaļu vien (no 2005. gada oktobra līdz 2006. gada maijam).

¹² *EUBAM* sāka īstenot 2005. gada 1. decembrī. Misijas darbību pamatā ir Saprašanās memorands, kas noslēgts starp Komisiju un Ukrainas un Moldovas Republikas valdībām. Stimuls tam bija draudi drošībai, ko radīja pieļāvums par augsto pārrobežas kriminālo darbību līmeni Piedņestras reģionā. *EUBAM* īsteno Apvienoto Nāciju Organizācijas Attīstības programma (*UNDP*). 16 ES dalībvalstis deva ieguldījumu, norīkojot šajā misijā savus speciālistus (apmēram 100 muitas un robežsardzes darbiniekus). *EUBAM* darbības vadības centrs atrodas Odesā (Ukrainā), un tā ir izveidojusi arī vienu vietēju biroju Kišinevā (Moldovā) un vēl citus vietējus birojus gar Ukrainas/Moldovas/Piedņestras robežu, kā arī vietēju biroju / loģistikas bāzi Odesas un Iljičevskas jūras ostās.

3. IZCĒLUMS

NEAPMIERINOŠA REZULTĀTA PIEMĒRS. SAMAZINĀTS DARBU APJOMS UN KAVĒŠANĀS

2006. gada beigās, kas bija Kozloviču II robežas termināļa sākotnējais pabeigšanas termiņš (ES ieguldījums 14 miljoni EUR), tas joprojām izskatījās pēc milzīga būvlaukuma, kur lielākā daļa ēku bija tikai daļēji uzbūvētas, bet ceļi, stāvlaukumi un ietves vēl bija jābūvē. Problēmas ar atbrīvojumu no nodokļiem, kā arī pārāk zems izmaksu novērtējums konkursa posmā noveda pie līguma papildinājuma, kurā ievērojami samazināja būvdarbu apjomu (piem., dažas ēkas tiks atstātas nepabeigtas, uzbūvējot tikai karkasus). Lai pabeigtu starptautisko robežas termināli, kā tas sākotnēji bija plānots un paredzēts līgumā, ir vajadzīgs ievērojams papildfinansējums.

- 16.** *EUBAM* atklāja, ka ir ļoti lielas grūtības nodrošināt kriminālvajāšanu par kontrabandu¹³ (likumdošanas nepilnības, valsts muitas dienesta, valsts robežapsardzes dienesta, nodokļu policijas un drošības dienesta neefektīva sadarbība un neskaidras to funkcijas, vāja zaļās robežas demarkācija). Lielākā daļa gadījumu netika izskatīti kā kriminālpārkāpumi, bet gan tikai kā administratīvi pārkāpumi, kas neparedzēja iesaistīto preču obligātu konfiskāciju¹⁴. *EUBAM* ziņoja arī par to, ka prokuratūrā un tiesu sistēmā pastāvošās korupcijas dēļ kontrabandisti tikuši atbrīvoti un viņiem atdotas kontrabandas preces.
- 17.** Kad 2005. gada novembrī *EUBAM* sāka darbu, pirmos sešus mēnešus to finansēja no Ātrās reaģēšanas mehānisma¹⁵. Šo mehānismu izmantoja, lai ātri un elastīgi reaģētu uz iespēju turpināt Piedņestras konflikta risināšanu 2005. gadā (sk. 1. izcēlumu). Projekta pamatā ir pieņēmums par to, ka uzlabota robežas un muitas kontrole un robežpārraudzība visas robežas garumā ir miermīlīga risinājuma stūrakmens. Šāda pieņēmuma pareizību varēs novērtēt tikai ļoti ilgā laikā.
- 18.** Pēc tam *EUBAM* finansēšanā izmantoja vairākus īstermiņa līgumus, ko finansēja no dažādām *TACIS* reģionālās darbības programmām. Tāpēc darbinieku līgumi vai īres nolīgumi bija jāatjauno ik pēc dažiem mēnešiem. Plānojot darbības šajā reģionā, Komisija nebija paredzējusi tik lielu ilgtermiņa projektu (gandrīz miljons EUR mēnesī).
- 19.** Papildinot *EUBAM* sniegto atbalstu, ES finansēja robežaprīkojuma iepirkšanu projektā "Uzlabota robežkontrole uz Moldovas–Ukrainas robežas" (*BOM-MOLUK* projekts, ES ieguldījums 9,9 miljoni EUR). Šī papildu darbība rada vairākas problēmas, kas būs jārisina, piemēram, sarežģītas konkursa procedūras¹⁶, labākās vietas izvēle iekārtu izvietojumam, ņemot vērā robežu garumu, un papildināmības nodrošināšana ar aprīkojumu, ko finansējuši citi donori¹⁷. Arī valdības ir atvēlējušas ievērojamus budžeta līdzekļus kārtējiem izdevumiem un uzturēšanai.
- ¹³ Pamatojoties, piemēram, uz gadījumu, kad dārgi alkoholiskie dzērieni kontrabandas ceļā tika nogādāti no Piedņestras reģiona uz Ukrainu.
- ¹⁴ Pierādīšanas pienākums un grūtības nodrošināt kriminālvajāšanu kontrabandas gadījumos Ukrainā, *EUBAM* īpašais ziņojums.
- ¹⁵ Šis mehānisms var sākt darboties situācijās, "kad attiecīgajās saņēmējvalstīs rodas krīzes vai potenciālas krīzes situācijas, situācijas, kas apdraud likumību un kārtību, personu drošību, situācijās, kas draud izvērsties par bruņotu konfliktu vai destabilizēt valsti(..)".
- ¹⁶ Kādā no iepriekšējiem projektiem Ukrainā lauka radaru aprīkojumu un radiokomunikācijas tīklu iepirkumu (kopējā vērtība — 5,0 miljoni EUR) nevarēja veikt un iekārtas nevarēja piegādāt neveiksmīgo konkursa procedūru dēļ.
- ¹⁷ ASV valdība ir piešķirusi 28 miljonus dolāru, lai uzlabotu cīņu pret masu iznīcināšanas līdzekļu izplatīšanu uz Ukrainas–Moldovas valsts robežas.

MIGRĀCIJA UN PATVĒRUMS: NIECĪGI SASNIEGUMI SAREŽĢĪTOS APSTĀKĻOS

- 20.** ES politikas mērķis ir palīdzēt trešām valstīm to centienos uzlabot spēju kontrolēt migrāciju un aizsargāt bēgļus, novērst un apkarot nelegālo imigrāciju, sniegt informāciju par likumīgiem migrācijas veidiem un atrisināt bēgļu situāciju, nodrošinot labāku pieeju ilglaicīgiem risinājumiem.

- 21.** Baltkrievija, Moldova un Ukraina atrodas pie paplašinātās ES austrumu robežas. Visas trīs uzskatāmas par tranzītvalstīm, caur kurām notiek liela mēroga nelegāla migrācija uz rietumiem. Īpaši Ukrainā ir migrācijas plūsma, ko rada personas, kas gan legāli, gan nelegāli iekļūst valstī un šķērso tās teritoriju. Tūkstošiem nelegālo imigrantu katru gadu šķērso valsti, lielākoties caur robežu ar Krieviju.

- 22.** Ukrainai hroniski trūkst izmitināšanas iespēju, īpaši tas attiecas uz ilgtermiņa nelegālajiem imigrantiem. Lai veiktu repatriāciju, Ukrainas varas iestādēm jāveic personu identifikācija un jāsadarbojas ar attiecīgajām vēstniecībām vai konsulātiem, kas ne vienmēr ir izpalīdzīgi. Cits risinājums varētu būt atpakaļuzņemšana, tas būtu — valsts, no kuras aizturētās personas iekļuvušas Ukrainā, tās pieņem atpakaļ. Tomēr atpakaļuzņemšanas nolīgums nav parakstīts starp Ukrainu un Krieviju, no kurienes Ukrainā iekļūst lielākā daļa nelegālo imigrantu.

- 23.** Vajadzība atbilstoši izmitināt nelegālos imigrantus nesen vēl vairāk saasinājās, jo 2008. gada 1. janvārī stājās spēkā atpakaļuzņemšanas nolīgums ar Eiropas Kopienu. Pēc divu gadu pārejas perioda 2010. gadā Ukrainai būs jāizpilda prasība izmitināt simtus vai pat tūkstošus nelegālo imigrantu no trešām valstīm. Pašlaik tos izmitina blakusesošajās ES valstīs — Ungārijā, Slovākijā un Polijā, — kurās tie nelikumīgi iekļuvuši caur Ukrainu.

- 24.** Projekti migrācijas un patvēruma jomās saņēma kopējo ES ieguldījumu 16,8 miljonu EUR apmērā (10,2 % no kopējā atbalsta) no 2000.–2005. gada programmām. Palāta revidēja 10 līgumus, kuros kopējā ES ieguldījuma vērtība bija 13,8 miljoni EUR.
- 25.** Projektu rezultāti migrācijas un patvēruma jomā bija neapmierinoši galvenokārt attiecībā uz infrastruktūru (sk. **III pielikumu**). ES pamatmērķis ir palīdzēt izveidot uzņemšanas centrus atbilstoši starptautiskajiem humanitārajiem standartiem, kas attiecas uz nelegālajiem imigrantiem un patvēruma meklētājiem. Neraugoties uz ES atbalstu, Ukrainā šis mērķis vēl ne tuvu nav sasniegts:
- nelegālo imigrantu aizturēšanas un izmitināšanas apstākļi esošajos centros ļoti bieži bija tālu no pieņemamiem. Kopumā nelegālie imigranti Ukrainā smagi cieš telpu pārpalīdzības, neatbilstošu sanitāro apstākļu un trūcīga ēdiena dēļ (sk. 4. izcēlumu);
 - nelegālajiem imigrantiem paredzētu jaunu ēku celtniecība/atjaunošana nevirzījās uz priekšu, kā plānots (sk. 5. izcēlumu);
 - jaunbūvētos pagaidu izmitināšanas centrus patvēruma meklētājiem izmantoja maz vai neizmantoja nemaz (sk. 6. izcēlumu).

4. IZCĒLUMS

LAI GAN ES ATBALSTS ATVIEGLOJA STĀVOKLI, NELEGĀLO IMIGRANTU DZĪVES APSTĀKĻI ESOŠAJĀ UZŅĒMŠANAS CENTRĀ JOPROJĀM IR NEPIEŅEMAMI

Projekts “Migrācijas pārvaldības sistēmas izveide Aizkarpatos, Ukrainā”¹⁸ (ES ieguldījums saskaņā ar diviem līgumiem — 2 miljoni EUR) būtībā sniedza imigrantiem pamatpalīdzību: tika izdalītas pārtikas un higiēnas preces, sniegta medicīniskā palīdzība, izdalītas drēbes, nodrošināti gultas piederumi un juridiskas konsultācijas. Turklāt tika finansēti arī steidzami remontdarbi, celtniecības darbi un dažādas saimniecības izmaksas. Šis projekts galvenokārt paredz humanitārās palīdzības sniegšanu, nevis resursu palielināšanu, kā varētu domāt, spriežot pēc nosaukuma.

Gandrīz gadu pēc projekta uzsākšanas pārstāvniecība veica projekta pārbaudi uz vietas (2005. gada aprīlī). Tā ziņoja, ka apstākļi aizturēšanas centros Pavčino un Čopā (ēkas vecajā daļā) bija necilvēcīgi un pazemojoši un neatbilda obligātajiem standartiem, ko noteikusi Eiropas Padome, Eiropas Cilvēktiesību tiesa un Komiteja spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas rīcības vai soda novēršanai. Turklāt pārstāvniecība atrada pierādījumus tam, ka saskaņā ar projektu sniegtā humanitārā palīdzība ne vienmēr sasniedza imigrantus, kam tā bija paredzēta. Rezultātā Ukrainas iestādes veica koriģējošu darbību.

¹⁸ Aizkarpatu reģions robežojas ar Ungāriju, Poliju, Rumāniju un Slovākiju un ir tranzitkoridors Ukrainā imigrantiem uz Rietumeiropu.

- 26.** Aizturēšanas un izmitināšanas centru ilgtspējību Ukrainā apdraud nepietiekamais valsts finansējums kārtējām un ekspluatācijas izmaksām, kā arī tas, ka nav skaidras pienākumu sadales starp Valsts Robežapsardzes dienestu un Iekšlietu ministriju.
- 27.** Grūtības ar projekta reģistrāciju, nodokļu atbrīvojumiem, zemes īpašumtiesībām un finansējumu tika konstatētas arī saistībā ar pagaidu izmitināšanas centra būvniecību patvēruma meklētājiem (25 cilvēkiem) Baltkrievijā¹⁹. Savukārt Moldovā stāvoklis bija labāks. Kišiņevā 2005. gada novembrī pilnībā darbojās pagaidu izmitināšanas centrs, un tajā bija 160 vietas.

¹⁹ Centrs atrodas Gomeļā, netālu no Ukrainas, kur dzīvo afgāņu bēgļu kopiena, kas arvien palielinās.

4. IZCĒLUMS

Revīzijas laikā — 2006. gada novembrī — Pavčino uzņemšanas centrā, kas paredzēts 320 cilvēku uzņemšanai, atradās par kādiem 100 cilvēkiem vairāk. Vietējie projekta partneri ziņoja, ka vasarā bijis vēl ļaunāk, jo centrā mitinājušies apmēram 700 cilvēki ar visām izrietošajām negatīvajām sekām higiēnas un veselības jomā.

Palātas aptaujātie imigranti nevēlējās runāt atklāti. Tomēr tika izteiktas sūdzības par nesniegtajām zālēm un pārmeklēšanu, ko veic personas maskās. Kļuva arī skaidrs, ka projekts joprojām nenodrošina pamatvajadzības (piem., pietiekamu apkuri, pietiekamu tīra un karsta ūdens apgādi, atbilstošas drēbes, tostarp apavus). Turklāt nometnēs nebija pietiekami daudz tulkus, un tas sarežģīja komunikāciju starp imigrantiem un iestādēm.

CĪŅA PRET ORGANIZĒTO NOZIEDZĪBU: DAŽĀDI REZULTĀTI

- 28.** Kopējo pēckomunisma pārejas procesu Viduseiropas un Austrumeiropas valstīs pavadīja ievērojams organizētās noziedzības pieaugums — cilvēktirdzniecība, narkotiku kontrabanda un noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšana.
- 29.** Ukraina un Moldova ir galvenās valstis, no kurām sievietes un bērnus nogādā piespiedu prostitūcijai Eiropā. Pēdējos gados ir pieaudzis arī vīriešu skaits, kurus nosūta piespiedu darbā par strādniekiem. Patiesais cilvēktirdzniecības upuru skaits joprojām ir relatīvi nezināms, gan organizētās noziedzības specifiskā rakstura dēļ, gan tāpēc, ka tikai daži cilvēki vēlas vai spēj iestādēm paziņot par to, kas ar viņiem noticis. Stāvokli pasliktina tas, ka nav liecinieku aizsardzības pasākumu. Saistībā ar narkotiku kontrabandu Baltkrieviju, Ukrainu un Moldovu uzskata par tranzītvalstīm uz ES dalībvalstīm. Aizvien vairāk tiek lietotas banku sistēmas, lai legalizētu smagos noziegumos iegūtos līdzekļus.
- 30.** Cīņai pret organizēto noziedzību izlietoti 19,2 miljoni EUR (11,6 %) no kopējiem līdzekļiem, kas 2000.–2005. gadam piešķirti brīvības, drošības un tiesiskuma programmām. Palāta revidēja 10 līgumus ar kopējo ES ieguldījumu 18,6 miljonu EUR apmērā.

5. IZCĒLUMS

NENOZĪMĪGI SASNIEGUMI, VEIDOJOT JAUNUS NELEGĀLO IMIGRANTU UZŅEMŠANAS CENTRUS

Projekta “Migrācijas pārvaldības resursu palielināšana — *CBMMI*, Ukraina” (ES ieguldījums — 3,8 miljoni EUR) pamatuzdevums bija atjaunot un aprīkot divas bijušās armijas bāzes, izveidojot imigrantu izmitināšanas centrus 1260 cilvēkiem. Projekta vadības komiteja 2006. gada jūnijā nolēma piešķirt projekta naudu tikai vienas bāzes atjaunošanai. Revīzijas laikā (2006. gada novembrī) nebija noslēgts neviens būvdarbu līgums, un trīs mēnešus pēc projekta sākotnēji paredzētā noslēguma datuma (1.9.2006.) nebija sākti lietot atjaunošanai paredzētie līdzekļi. Joprojām turpinās diskusijas par fundamentāliem ar atjaunošanu saistītiem jautājumiem, piem., par to, kādai jābūt apkurei un kur novadīt notekūdeņus. Vadības komiteja arī izlēma samazināt izmitināmo skaitu līdz 250 cilvēkiem. Tas nozīmē, ka ES finansētā kapacitāte jāsamazina apmēram par 1000 vietām salīdzinājumā ar sākumā plānoto.

- 31.** Lai gan dažā ziņā gūti arī panākumi, kopējie sasniegumi cīņā pret organizēto noziedzību joprojām ir neapmierinoši (sk. **III pielikumu**). Cilvēktirdzniecības apkarošanai veltītajos projektos bija vājš kriminālatbildības un kriminālvajāšanas komponents²⁰ (sk. 34.–35. punktu). Tā kā daudzi donori izvēlas finansēt projektus šajā jomā, raksturīga dublēšanās (sk. 36. punktu). Saistībā ar narkotiku apkarošanu projektu attīstība bija lēna likumdošanas un policijas izmeklēšanas jomās (sk. 40. punktu). Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas novēršanas jomā galvenā problēma ir panākt sekmīgu kriminālvajāšanu (sk. 44. punktu).

²⁰ Cilvēktirdzniecības apkarošanas projektos ir trīs standarta komponenti: aizsardzība un reintegrācija, kriminālatbildība un kriminālvajāšana un izpratnes vairošana. Termins “kriminālatbildība” plaši lietots projekta dokumentos.

Cilvēktirdzniecības apkarošana

- 32.** Ukrainas un Moldovas valdības valsts politikas dokumentos ir apņēmušās apkarot cilvēktirdzniecību. Ukrainā revidēja vienu projektu (ES ieguldījums 1,9 miljoni EUR) un trīs projektus (tostarp saistībā ar cilvēktirdzniecības upuru rehabilitācijas centru) Moldovā (kopējais ES ieguldījums 1,2 miljoni EUR).

NEPIETIEKAMA JAUNIZVEIDOTO PATVĒRUMA MEKLĒTĀJU IZMITINĀŠANAS CENTRU IZMANTOŠANA

Ukrainā 2006. gada beigās pagaidu izmitināšanas centros varēja izmitināt tikai kādas 65 papildu personas plānoto 350 vietā (ES ieguldījums — 1,6 miljoni EUR projektā “Patvēruma sistēmu stiprināšana Ukrainā un Moldovā”). Galvenokārt tāpēc, ka Odesas centru izmantoja tikai daļēji, jo valsts nefinansēja kārtējās izmaksas, bet 80 cilvēkiem paredzētais Muhačevas centrs palika pilnīgi neizmantots vairāk nekā pusotru gadu, faktiski kopš tā atvēršanas 2005. gada aprīlī. Šāda izšķērdība Muhačevā radās tāpēc, ka robežsardze ilgstoši nenodeva ēkas īpašumtiesības atbildīgajai projekta partneriēstādei. Tajā pašā laikā tie patvēruma meklētāji, kuriem trūka līdzekļu, dzīvoja teltīs un pagaidu mītnēs, ko nodrošināja robežsardze.

- 33.** Ar projektu palīdzību Moldovā un Ukrainā tika organizētas plašas sabiedrības informēšanas kampaņas (piemēram, teātra izrādes, vairākas publikācijas, bezmaksas tālruņa līnijas), un humanitārā palīdzība tika sniegta simtiem cilvēktirdzniecības upuru (tostarp juridisks atbalsts, medicīniska palīdzība, dzīvokļa pabalsts, transporta palīdzība, arodapmācība, dotācijas "graudā" mazā biznesa sākšanai). Projekti labi nodrošināja šos profilakses un reintegrācijas aspektus.
- 34.** Ne tik labi rezultāti bija saistībā ar kriminālatbildību un kriminālvajāšanu, īpaši attiecībā uz informācijas apmaiņu starp tiesībsardzības iestādēm. Ukrainā *TACIS* uzraudzītāji atzīmēja, ka Valsts Robežsardzes dienests nesarbojās informācijas sniegšanas jomā. Robežkontroles punktu aprikošana ar i24/7 sistēmu²¹ nenotika, jo konkursu atcēla tāpēc, ka Ukrainas ieinteresētās personas uzstāja uz piegādātāju, kura cenas bija daudz augstākas nekā tirgus cenas.
- 35.** Pierādījumu iegūšana sagādā lielākās grūtības, jo kriminālnoziedzums bieži notiek ārpus Moldovas vai Ukrainas. Valsts iestādes vaino citu valstu lēno reakciju uz savstarpējas palīdzības lūgumiem. Lai palīdzētu apiet šādu procesuālus šķēršļus, tiesībsardzības iestāžu darbinieku komandējumus uz tranzīta un upuru galamērķa valstīm finansēja no projektam atvēlētajiem līdzekļiem. Papildus tam policisti piedalījās semināros par izmeklēšanas metodēm, un tika pārskatīti tiesību akti cilvēktirdzniecības apkarošanas jomā. Savstarpējās palīdzības nolīgumos vēl arvien ir nepilnības.
- 36.** Šaubas rada efektivitāte un ekonomija. Tā kā daudzas donoru organizācijas ir gatavas finansēt ciņu pret cilvēktirdzniecību, ir grūti izvairīties no darbību nevajadzīgas dublēšanās, lai nodrošinātu izmaksu ziņā efektīvu resursu izmantošanu. Piemēram, Moldovā dažas projekta darbības bija jāmaina, un par rehabilitācijas centra telpām Kišiņevā tika maksāta neparasti augsta īre²². Turklāt ne vienmēr ir iespējams skaidri nošķirt ES un citu organizāciju atbalsta rezultātus, tāpēc ir grūti novērtēt ES izdevumu efektivitāti.

²¹ Interpola vispasaules policijas komunikāciju sistēma, kas darbojas 24 stundas diennakti.

²² Summa, kas budžetā bija paredzēta par pārtiku un izmitināšanu, bija vairāk nekā divas reizes lielāka nekā summa par pielīdzināmiem pakalpojumiem līdzvērtīgā rehabilitācijas centrā Kijevā.

Narkotiku apkarošana

- 37.** “Narkotiku apkarošanas daudznozaru palīdzība un iestāžu darbības pilnveidošana Ukrainā, Moldovā un Baltkrievijā” (*BUMAD*) bija vēl viens nozīmīgs projekts cīņā pret organizēto noziedzību. *BUMAD* ir daudzgadu pasākums trīs posmos, kurš sākās 2003. gadā un kura noslēgums paredzams 2008. gada beigās (kopējais ES ieguldījums — 6,5 miljoni EUR).
- 38.** Šī programma, kas aptvēra Ukrainu, Moldovu un Baltkrieviju, ir trešā no vairākām ES finansētajām reģionālajām programmām, kas paredzētas, lai aizturētu heroīna kontrabandu no Afganistānas uz ES²³. Vispārējais mērķis ir samazināt narkotiku kontrabandu no šīm trim valstīm un caur tām uz ES dalībvalstīm.
- 39.** Tika īstenota lielākā daļa dažādos apakšprojektos paredzēto darbību (piemēram, juridiskā palīdzība, jūras ostas kontrole (Ukrainā), sauszemes robežkontrole, profilaktiska informācija policijas iecirkņos un pašvaldībās). Kopaina otrā posma beigās (2007. gada janvārī) liecina par labiem panākumiem, izveidojot valsts struktūras narkotiku apkarošanai, piemēram, valsts narkotiku un narkomānijas uzraudzības centrus, kursus narkomānijas profilaksei attiecīgās policijas akadēmijās vai mācības par narkotiku pieprasījuma samazināšanu vairākās trešo valstu NVO.
- 40.** Likumdošanas un policijas izmeklēšanas jomās tika konstatēta lēnāka attīstība. Visās trijās valstīs vēl joprojām nav pietiekami izvērsta efektīvai kriminālizmeklēšanai nepieciešamā sadarbība starp muitu, robežsardzi, policiju un slepenajiem dienestiem. Lai izveidotu valsts sistēmas narkotiku kontrabandas kriminālizmeklēšanas atbalstam, vajadzīgi ne tikai piemēroti analītiskie līdzekļi, bet arī augsta līmeņa sadarbība starp iestādēm, kurās nav ierasts regulāri apmainīties ar operatīvajiem datiem. To vēl vairāk sarežģī atšķirīgās izmeklēšanas pilnvaras. Īpašs šķērslis Baltkrievijā ir drošības dienesta acīmredzamā nevēlēšanās pieņemt ārzemju analītisko programmatūru. Plānojot šo projektu, Komisija nepietiekami novērtēja laiku, kas vajadzīgs, lai mainītu operatīvo dienestu domāšanas veidu un pārvarētu sāncensību starp tiesībaizsardzības struktūrām.

²³ Pirmā programma *CADAP* sākās Vidusāzijā 2000. gadā, otrā — *SCAD* — Dienvidkaukāzā 2001. gadā.

41. Līdz *BUMAD 2* projekta pabeigšanai (2007. gada janvārī) konfiscētie heroīna un kokaīna daudzumi bija nelieli. Ar projekta ietvaros piegādāto programmatūru bija atklāti tikai divi starptautiski heroīna kontrabandas mēģinājumi. Konfiscētās narkotikas visās trijās valstīs galvenokārt bija uz vietas audzēto magoņu sēklas un kaņepes. Tomēr 2007. gada jūlijā Ukrainas drošības dienests ziņoja, ka sadarbībā ar ASV Narkotiku apkarošanas aģentūru un Turcijas tiesībsardzības organizācijām jūras ostā Iljičevskā konfiscēti 174 kg heroīna.

²⁴ Ideja izveidot sarakstu ar valstīm un teritorijām, kas nesadarbojas (*NCCCT*), pieder starpvaldību Finanšu darbības operatīvajai grupai (*FATF*), lai nodrošinātu, ka attiecībā uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju tiek īstenoti preventīvi, atklāšanas un soda pasākumi atbilstoši starptautiskajiem standartiem.

Projekti noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas novēršanai

42. Projektam “Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas apkarošana Ukrainā” (ES ieguldījums — 1 miljons EUR) kopējais mērķis bija novērst finanšu sistēmas izmantošanu smagos noziegumos iegūtās peļņas legalizēšanai un veicināt Ukrainas iestāžu sadarbību, apkarojot noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu.

²⁵ Daudzas pasaules valstis ir izveidojušas īpašas valsts aģentūras, ko sauc par finanšu izmeklēšanas vienībām (*FIU*). Atzīstot finanšu izmeklēšanas vienību tīkla radītos ieguvumus, 1995. gadā finanšu izmeklēšanas vienību grupa Egmonta Ārenberga pili Briselē nolēma izveidot neformālu starptautiskās sadarbības veicināšanas grupu. Tagad to sauc par Egmonta grupu, un finanšu izmeklēšanas vienības tajā regulāri satiekas, lai meklētu sadarbības veidus, jo īpaši jomās, kas saistītas ar informācijas apmaiņu, mācībām un dalīšanos pieredzē. Atzītas finanšu izmeklēšanas vienības darbojas apmēram 100 valstīs.

43. Šis projekts sekmēja ļoti svarīgu notikumu — 2004. gada februārī Ukraina tika svītrotā no Nesadarbojošos valstu un teritoriju²⁴ saraksta, un 2004. gada jūnijā tā kļuva par Egmonta grupas²⁵ locekli. Turklāt, beidzoties projektam, Valsts Finanšu uzraudzības komiteja darbojās kā Ukrainas Finanšu izmeklēšanas vienība²⁶. Patiešām līdz 2006. gadam to lietu skaits, ko Valsts Finanšu uzraudzības komiteja iesniedza tiesībsardzības iestādēm, ievērojami pieauga (18 lietas 2003. gadā; 446 lietas 2006. gadā).

44. Finanšu izmeklēšanas vienības izveide ir tikai pirmais svarīgais nosacījums naudas atmazgāšanas apkarošanai. Vēl ir vajadzīgas efektīvas tiesībsardzības iestādes un pienācīgi apmācīti tiesneši. Liela problēma ir sekmīgas kriminālvajāšanas trūkums. Līdz 2006. gada beigām naudas atmazgāšanas lietās tiesas bija pasludinājušas tikai trīs spriedumus. Naudas atmazgāšanas novēršanas sistēmā tika konstatēts vēl viens nopietns trūkums — nav mūsdienīgas līdzekļu arestēšanas un konfiscēšanas procedūras. Tomēr cīņā pret naudas atmazgāšanu un teroristu finansēšanu Ukraina ir pavirzījusies daudz tālāk uz priekšu nekā Moldova, attiecībā uz kuru pastāv nopietnas šaubas par esošās sistēmas efektivitāti (piemēram, trūkumi Ekonomisko noziegumu un korupcijas apkarošanas centrā vai nepietiekami izmantoti arestēšanas, iesaldēšanas un konfiscēšanas noteikumi)²⁷.

²⁶ Finanšu izmeklēšanas vienību pienākums ir apkopot un analizēt aizdomīgus darījumus un darījumus, kas pārsniedz noteiktu summu. Izmeklēšanas pilnvaras tiesībsardzības iestādēm.

²⁷ Trešās kārtas savstarpējā novērtējuma ziņojums par Moldovu, 2007. gada septembris, sagatavoja *MONEYVAL* (Ekspertu komiteja par pasākumiem pret noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, Eiropas Padomes uzraudzībā).

TIESU VARA UN LABA PĀRVALDĪBA: DAŽĀDI REZULTĀTI

- 45.** ES politika atbalsta tiesu reformu, lai nodrošinātu tās neatkarību, objektivitāti un efektivitāti. Turklāt ES politikas mērķis ir stiprināt juridisko sadarbību ar ES civillietās un krimināllietās. Tā atbalsta arī labu pārvaldību, kas attiecas uz visu līmeņu valsts iestāžu struktūru, darbību un veikumu.
- 46.** Projekti tiesu varas un labas pārvaldības apakšjomā no 2000.–2005. gada programmām saņēma ES finansējumu 24,8 miljonu EUR apmērā (15 % no kopējā atbalsta). Šos projektus īstenoja tikai Moldovā un Ukrainā. Palāta revidēja 10 līgumus²⁸ ar 14,2 miljonus EUR lielu kopējo ES ieguldījumu.
- 47.** Sasniegumi nav bijuši viendabīgi (sk. *III pielikumu*). Dažos projektos gūti apmierinoši kopējie rezultāti, piemēram, uzlabota civiltiesību un komerciesību piemērošana Moldovā (ES ieguldījums — 2,2 miljoni EUR) un uzlabota starptautiskā sadarbība krimināllietās Ukrainā (ES ieguldījums — 1,5 miljoni EUR). Turpretī projekts "Arbitrāžas tiesu reforma un atbalsts tiesu administrācijai" (ES ieguldījums — 2,5 miljoni EUR) bija mazāk apmierinošs, īpaši saistībā ar IT iekārtu piegādi. Līdz sākotnēji noteiktajam termiņam nekas nebija piegādāts.

²⁸ Tostarp viens līgums, kas beigās netika parakstīts, sk. 52. punkta c) apakšpunktu.

²⁹ 111. vieta Moldovai, 118. vieta Ukrainai — 2007. korupcijas uztveres indekss, ko izveidojusi *Transparency International* organizācija.

³⁰ Sk., piem., valsts pārvaldes novērtējumu Ukrainā, ko 2007. februārī sagatavoja *SIGMA* (Atbalsts pārvaldības un vadības uzlabošanai), ESAO un Eiropas Savienības kopīgā iniciatīva.

Korupcijas novēršana

- 48.** Līdz šim korupcijas novēršanas projektos iegūtie rezultāti ir ļoti pieticīgi. Korupcija ir viena no smagākajām problēmām Moldovā un Ukrainā un apdraud visu tieslietu un labas pārvaldības jomu kopumā. Šī problēma abās valstīs ir ļoti izteikta, un tai ir ievērojama ietekme uz sabiedrību²⁹. Tiesību un pārvaldes sistēmas ir spēcīgi iedragātas (t. i., sabiedrība tām neuzticas, tiesnešu neatkarība ir niecīga, atalgojums ir nepietiekams, korupcijas uztveres līmenis ir augsts)³⁰.

49. Moldovas valdība 1999. un 2002. gadā jau pieņēma drosmīgas valsts programmas noziedzības un korupcijas apkarošanai. Tomēr panākumi ir bijuši ļoti nelieli, jo resursi nebija pietiekami un trūka arī efektīva kontroles mehānisma. 2004. gada decembrī parlaments pieņēma jaunu korupcijas apkarošanas stratēģiju kopā ar jaunu rīcības plānu tās īstenošanai. Tajā brīdī iesaistījās Komisija ar savu pirmo korupcijas novēršanas projektu Moldovā.

³¹ Projektā bija divi komponenti, viens — korupcijas apkarošanai, bet otrs — naudas atmazgāšanas un terorisma finansēšanas novēršanai.

50. ES ieguldījums bija relatīvi neliels izmēģinājuma pasākums (EUR 250 000). Tā kā tajā iegūtie starpposma rezultāti bija apmierinoši, Komisija nolēma finansēt nākamo projektu trim gadiem līdz 2009. gadam (ES ieguldījums bija trīs miljoni EUR³¹). Jaunais projekts attīstījās daudz lēnāk nekā plānots, un rezultāti pēc pirmā gada bija ļoti pieticīgi. Nav gūti panākumi galvenajos jautājumos³² un saistībā ar iekārtu piegādi. Tikai pēc 2007. gada marta projekts sāka attīstīties straujāk.

³² Stratēģiskā un rīcības plāna uzraudzības struktūras pārskatīšana, kompetenču konflikta mazināšana starp galvenajām izmeklēšanas un kriminālvajāšanas struktūrām, riska analīzes metožu izstrādāšana tiesu sistēmā, policijā, nodokļu inspekcijā, muitā, veselības aizsardzības un izglītības iestādēs.

³³ Tūkstošgades izaicinājuma korporācijas [*Millennium Challenge Corporation, MCC*] Sliekšņa programmas nolīgums.

51. Amerikas Savienotās Valstis parakstīja nolīgumu par 25 miljoniem dolāru, lai atbalstītu korupcijas novēršanas iniciatīvas Moldovā³³. Arī Pasaules Banka plāno atbalstīt korupcijas novēršanas pasākumus. Tagad galvenais ir saskaņot ES centienus ar citu starptautisko donoru palīdzību. Jau tagad pastāv paralēlas uzraudzības struktūras, kas grauj koncepciju par vienotu valsts korupcijas novēršanas stratēģiju.

³⁴ Sk. 2007. gada 26. jūnija otro progresa ziņojumu.

52. Daudzi donori korupcijas novēršanas jomā ir darbojušies Ukrainā. Pirmais nozīmīgais ES finansētais projekts šajā jomā (ES ieguldījums — 1,5 miljoni EUR) sākās 2006. gadā. Pirmo gadu šajā trīsgadu ES projektā īstenoto pasākumu skaits bija būtiski zemāks nekā sākotnēji plānotais:

- a) Ukrainas iestādes izstrādāja korupcijas novēršanas rīcības plāna projektu, neizmantojot īpašo sagatavošanās atbalstu, kuru piedāvāja projekts³⁴. Tikai vēlāk — 2007. gada jūnijā — Tieslietu ministrija lūdza ekspertu novērtējumu plāna projektam. Eksperti kritizēja "nepietiekami caurskatāmu dokumenta sagatavošanas gaitu" un secināja, ka rīcības plāna projekts ir "tālu no apmierinoša";

- b) nekas netika darīts, lai ieviestu uzraudzības mehānismu rīcības plāna īstenošanai nākotnē. Nav skaidrs, kura iestāde vadīs cīņu pret korupciju. Netika skats jautājums par politisko partiju un vēlēšanu kampaņu finansēšanas kontroli. Arī sabiedrības viedokļa aptauja par korupciju netika veikta, lai gan notika plaši sagatavošanās darbi (metodoloģijas izstrāde, ekspertu tikšanās);
- c) kaut gan Komisija skaidri formulēja vajadzību veicināt sabiedrības iesaistīšanos korupcijas novēršanā, tā atmeta plānu izstrādāt nevalstiskajām organizācijām (NVO) un citām pilsoniskās sabiedrības organizācijām paredzētu dotāciju programmu, kuras mērķis ir sekmēt sabiedrības iesaistīšanos korupcijas novēršanā. Procedūras problēmu dēļ netika īstenots alternatīvais risinājums — atbalsts aizstāvības un juridisko konsultāciju centra izveidei.

KĀDI BIJA NEPIETIEKAMO REZULTĀTU GALVENIE IEMESLI?

- 53.** Lai gan daudzos projektos tika iegūti apmierinoši rezultāti, šajā sadaļā aprakstīti nepietiekamo rezultātu cēloņi attiecīgajos gadījumos.

IEROBEŽOTOS SASNIEGUMUS NOSAKA FAKTORU KOPUMS, KURĀ IESAISTĪTAS VISAS GALVENĀS PERSONAS

- 54.** Revīzijā atklājās, ka ierobežotos sasniegumus parasti izraisīja faktoru kopums, kurā iesaistītas visas galvenās personas (Komisija, valsts iestādes, starptautiskās iestādes). Piemēram, korupcijas novēršanas projektā Ukrainā tika konstatēti šādi iemesli (sk. 52. punktu):
- a) Komisija pienācīgi nenovērtēja vajadzības sarežģītos apstākļos, un nebija pietiekamas saskaņotības ar citiem donoriem. Tieslietu ministrija patiesībā vairs nevēlējās izmantot būtiskas projekta daļas, īpaši palīdzību likumprojektu izstrādē. Citas organizācijas, galvenokārt amerikāņu, arī sniedza palīdzību korupcijas apkarošanas likumdošanas jomā;
 - b) valsts iestādes neuzņēmās saistības un nesniedza līdzfinansējumu. Tieslietu ministrija projekta darba grupai neierādīja piemērotas darba telpas, tādējādi veidā nepildot ne tikai līguma nosacījumus, bet arī savas saistības, kas bija paustas atsevišķā apstiprinājuma paziņojumā;
 - c) darbuņēmējs slikti veica pārvaldību. Tam bija grūtības izveidot un saglabāt darba grupu;
 - d) ārējie faktori. Sakarā ar sarežģīto politisko situāciju pēc prezidenta dekrēta 2007. gada 2. aprīlī par priekšlaicīgām vēlēšanām un biežajām Tieslietu ministrijas vadības maiņām visas likumdošanas darbības ap korupcijas novēršanas likumprojektiem tika pārtrauktas.

TRŪKUMI KOMISIJAS VEIKTAJĀ PROJEKTU PĀRVALDĪBĀ

- 55.** Komisijas veikto pārvaldību vēl vairāk sarežģīja un neizdošanās risku palielināja divi faktori:
- par lielāko daļu projektu atbildēja pārstāvniecība Kijevā. Tā bija atbildīga par projektu pārvaldību ne tikai Ukrainā, bet arī Baltkrievijā un Moldovā. Darbinieki brīvības, drošības un tiesiskuma jomā ir ļoti kompetenti, tomēr Kijevas pārstāvniecībai nepietika projekta vadītāju, lai īstenotu arvien vairāk projektu strauji augošajā politikas jomā. Lai gan 2005. gada oktobrī Moldovā atvēra jaunu pārstāvniecību, tā sāka pilnvērtīgi darboties tikai 2007. gada vasarā;
 - vienlaicīga dažādu finansēšanas avotu pastāvēšana brīvības, drošības un tiesiskuma jomas atbalstam (sk. 3.–4. punktu). *TACIS* instruments ir izrādījies nepietiekams, lai nodrošinātu projektu finansēšanas augsto pieprasījumu. Vienai un tai pašai intervencei dažreiz tika izmantoti dažādi instrumenti, procedūras un Komisijas dienesti, un tas radīja neefektīvu līgumu pārvaldību (sk. 7. izcēlumu).

7. IZCĒLUMS

NEEFEKTĪVAS LĪGUMU PĀRVALDĪBAS PIEMĒRS

III posma atbalsts pārrobežu sadarbībai starp Rietumu jaunajām neatkarīgajām valstīm un ES (*Söderköping* process) tika mākslīgi sadalīts divos paralēlos līgumos ar to pašu darbuzņēmēju. Vienu līgumu finansēja no *TACIS* un pārvaldīja pārstāvniecība Kijevā, bet otru finansēja no *AENEAS* un pārvaldīja Komisijas dienesti Briselē (*EuropeAid*). Iepriekšējais pārvaldītājs ĢD *JLS* vairs netika iesaistīts.

Nav loģiski, ka vienai darbībai vienlaikus pastāv divi tiesiskie pamati ar dažādiem noteikumiem. Piemēram, *AENEAS* līgumā noteikta maksimālā atļautā līdzfinansēšanas likme 80 % apmērā, turpretī *TACIS* līgumā līdzfinansē 90 % no kopējiem atbilstīgajiem izdevumiem. Turklāt uz *TACIS* līgumu attiecas ārēja uzraudzība, bet *AENEAS* līgums tādu neparedz. Tādējādi ārējie uzraudzītāji, kas norādīja uz vairākiem trūkumiem intervences loģikā (piem., uz izmērāmu rādītāju trūkumu), nevar sniegt pilnu pārskatu par pasākumu.

Mākslīgais dalījums divos projektos arī nebija efektīvs. Katra īstenošanas posma administratīvā slodze dublējās Komisijas un darbuzņēmēja pusē (paralēlas procedūras projekta atlasei, līgumslēgšanai, izmaksu apstiprināšanai, maksājumu pieprasījumiem, maksājumiem, ziņošanai). Lai izvairītos no dubulta finansējuma, koordinācija ir ļoti vajadzīga.

- 56.** Šīs abas strukturālās problēmas noveda pie trūkumiem Komisijas plānošanas un īstenošanas procedūrās. Prasības ne vienmēr tika pietiekami rūpīgi novērtētas (sk. piemēru 52. punkta a) apakšpunktā) vai finansēšanas lēmumus pieņēma, padziļināti neizanalizējot pamata priekšnosacījumu izpildi. Piemēram, saistībā ar diviem patvēruma meklētāju izmitināšanas centriem nebija noskaidroti jautājumi par zemes piešķiršanu lietošanā vai īpašumtiesībām (sk. 6. izcēlumu un 27. punktu). Komisija nepietiekami stingri pārraudzīja projektu ziņošanas prasību izpildi (sk. 60. punktu). Satraucoši ir tas, ka trūkst informācijas apmaiņas ar citām donoru organizācijām par to plānotajiem projektiem, lai izvairītos no liekas dublēšanās plānošanā un vēlāk arī īstenošanā. Saistībā ar projektu pagarinājumiem ne vienmēr tika veikta pārliecinoša analīze par papildu termiņiem, bet vienā gadījumā arī par papildu naudu.

TRŪKUMI STARPTAUTISKO ORGANIZĀCIJU VEIKTAJĀ PROJEKTU PĀRVALDĪBĀ

- 57.** Lielākajai daļai līgumu Komisija izvēlējās dotācijas, ko tieši piešķir starptautiskajām organizācijām, jo tās ir īpaši kompetentas brīvības, drošības un tiesiskuma jomā un jau darbojas šajās valstīs. Attiecīgi starptautiskās organizācijas atbild par projektu praktisko īstenošanu (tā sauktā kopīgā pārvaldība, sk. 6. punktu), lai gan Komisijai paliek kopējā atbildība par pareizu pārvaldību. Lai gan kopumā starptautisko organizāciju veikums bija apmierinošs, attiecībā uz kopīgu pārvaldību tika atzīmēti šādi trūkumi:
- a) pēc līguma parakstīšanas starptautiskās iestādes ļoti bieži sastapās ar grūtībām izveidot darbojošos projekta darba grupu, un tas aizkavēja projekta sākšanu par vairākiem mēnešiem;
 - b) citos gadījumos kavēšanos izraisīja ilgas iepirkuma procedūras. Līgumos ar starptautiskajām organizācijām parasti bija paredzēts, ka jebkādu preču, būvdarbu vai pakalpojumu iepirkumu veic organizācija saskaņā ar saviem noteikumiem un procedūrām. Vienā gadījumā līgumā bija paredzēts, ka starptautiskās organizācijas piemērotajām procedūrām jābūt ne mazāk stingrām kā ES noteikumi. Šis noteikums izraisīja ilgas noskaidrošanas procedūras, kas aizkavēja efektīvu iepirkuma procesu;

- c) vienā starptautiskajā organizācijā, kurai bija vairāki līgumi, ilgo administratīvo procedūru dēļ kavējās maksājumi vietējiem piegādātājiem;
- d) pietiekami skaidri nav izklāstīta iespēja veikt detalizētas pārbaudes par starptautisko organizāciju īstenoto projektu izdevumiem. Vienā gadījumā ar Apvienoto Nāciju Organizāciju noslēgtajā Finanšu un administratīvajā pamatlīgumā (FAFA) Komisija un tās dienesti atšķirīgi interpretēja verifikācijas noteikumus, un tas traucēja pārbaudes un neļāva slēgt projektu paredzētajā termiņā;
- e) dažos projektos, ko starptautiskās organizācijas pārvaldīja Moldovā, nebija panākta ES redzamība. Saņēmēji ne vienmēr zināja, ka projekti saņem ES finansējumu. Tādējādi projektus uztver tikai saistībā ar tos pārvaldošajām starptautiskajām organizācijām. Tas notiek tāpēc, ka šīm organizācijām uzticēta tiešā īstenošana un arī tāpēc, ka projekta tīmekļa lapas parasti atrodamas tikai šo organizāciju adresēs.

KĀDĀ MĒRĀ KOMISIJA IZMANTOJA IESPĒJU MĀCĪTIES NO PIEREDZES, LAI TO NEMTU VĒRĀ, SNIEDZOT TURPMĀKU PALĪDZĪBU BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA JOMĀ?

- 58.** Pieredzes apgūšana brīvības, drošības un tiesiskuma jomā Komisijai ir ļoti svarīga, jo tikai ilgtermiņa pakāpeniska pieeja var nodrošināt ilgtspējīgas pārmaiņas. Jauns projekts jāveido, balstoties uz sasniegumiem un pieredzi, kas gūta iepriekšējos projektos, un jāizvairās atkārtot kļūdas. Vairāki piemēri liecina, ka pieredze patiešām ir apgūta, piemēram, jaunajā projektā "Moldovas tiesu sistēmas lielāka neatkarība, caurskatāmība un efektivitāte" (ES ieguldījums — 3 miljoni EUR) Komisija pievērsās mazākam skaitam mērķu savstarpēji saistītos projektos, izvairoties no izkliedētības, kas konstatēta iepriekšējā projektā.

- 59.** Saskaņā ar vajadzīgo pakāpenisko pieeju Komisija ir finansējusi projektus secīgi (piemēram, trīs secīgi projekti narkotiku apkarošanas jomā). Projektu dokumentos, ko Komisija sagatavojusi saskaņā ar jaunajām programmām, parasti ir sadaļa "Gūtā pieredze", kurā ir informācija no progresu ziņojumiem, vērtēšanas un uzraudzības.

³⁵ Parasti nebija ietverti arī tie projekti, kuru vērtība bija mazāka par 1 miljonu EUR.

NAV IZMANTOTAS VISAS IESPĒJAS, LAI SAVĀKTU INFORMĀCIJU

- 60.** Tomēr dažos gadījumos sadaļā "Gūtā pieredze" sniegtā informācija bija nepilnīga. Komisija nav pietiekami izmantojusi iespējas apkopot informāciju pieredzes uzkrāšanai, jo progresu ziņojumi bija novēloti vai nekvalitatīvi, vai arī plānotās vērtēšanas nebija veiktas. Šie trūkumi liecina, ka Komisija nav pārraudzījusi to, kā līgumslēdzēji pildīja attiecīgās līgumos noteiktās prasības.
- 61.** Atzinīgi vērtējams tas, ka Komisijai ir līgums ar ārējiem konsultantiem par projektu uzraudzību, tostarp par projektu apmeklējumiem uz vietas un intervijām ar dažādām ieinteresētajām personām. Kopumā ārējie uzraudzītāji bija strādājuši labi, un bieži vien pēc viņu norādījumiem ikdienas pārvaldībā tika ieviestas koriģējošas darbības. Tomēr Palāta norāda uz divām nepilnībām:
- a) dažiem projektiem nebija ārējās vērtēšanas, īpaši tas attiecas uz projektiem, kas ietver būvdarbus vai piegādes līgumus un kas nav *TACIS* projekti, kurus pārvalda no Briseles³⁵. Pārvaldība no attāluma pati par sevi traucē tuvāku uzraudzību. Uzraudzības trūkums vēl vairāk padziļināja problēmu. Tādējādi atjauninātas informācijas trūkums vienā gadījumā noveda pie tā, ka Komisija piekrita ar atpakaļejošu spēku veikt būtiskas izmaiņas budžetā, kā arī pagarināt līgumu par vienu mēnesi pēc sākotnēji nolemtā dotācijas nolīguma termiņa;
 - b) apkopotie uzraudzības rādītāji dažiem revidētajiem projektiem bija pārlietu pozitīvi.

GŪTĀ PIEREDZE NE VIENMĒR ATSPoguĻOTA JAUNAJOS PROJEKTOS

- 62.** Dažos gadījumos iepriekšējos projektos gūtā pieredze nebija pietiekami atspoguļota jaunajos projektos. Īpaši tas attiecas uz gadījumiem, kad viena Komisijas dienesta vietā projekta vadību pārņēma cits dienests. Rezultātā jaunajos projektos reizēm bija tādas pašas problēmas kā iepriekšējo programmu projektos, tika atkārtotas kļūdas vai arī projekta posmiem pietrūka secīguma (sk. 8. izcēlumu).

8. IZCĒLUMS

GŪTĀ PIEREDZE NEBIJA PIETIEKAMI IZMANTOTA JAUNAJOS PROJEKTOS

- a) Saistībā ar projektu “Migrācijas pārvaldības sistēmas izveide Aizkarpatos” (Ukraina) pirmajā projektā iegūtā īpašā pieredze nebija izšķiroša, kad Komisija vērtēja otrā projekta priekšlikumu. Lai gan priekšlikumā isumā bija izskaidrots, kā darbību paredzēts izvērst, pamatojoties uz iepriekšējās darbības rezultātiem, Komisija to vērtēja kā jaunu darbību. Tā nevērtēja, vai plānošanas dokumentos ņemti vērā riski, kas izpaužas iepriekšējā projektā. Piemēram, Komisija nerēķinājās ar to, kāda centra pārvaldībā ir robezsardzes dienesta loma, rīcība un arī budžeta problēmas. Daudz plašāk jāizskata jautājums par resursu palielināšanu ar projekta starpniecību;
- b) projekts “Migrācijas pārvaldības resursu palielināšana — *CBMM II*” (Ukraina) tika sagatavots, pietiekami neņemot vērā iepriekšējā projekta pieredzi. Lai gan pirmajā projektā bija vērojamas būtiskas īstenošanas problēmas, nākamā projekta dotāciju nolīgumu Komisija parakstīja jau agrīnā posmā. Nebija loģiski vairāk vai mazāk atkārtot projektu, kas jau saskāries ar smagām īstenošanas grūtībām, īpaši jau tad, ja tuvojās pabeigšanas termiņš;
- c) Kozloviču II robežas termināļa projektā (sk. 3. izcēlumu) bija grūtības iegūt piedāvājumus konkursa budžeta robežās un panākt atbrīvojumu no pievienotās vērtības nodokļa. Šīs divas problēmas ir aprakstītas Revīzijas palātas īpašajā ziņojumā, kas publicēts 2001. gada novembrī par *TACIS* pārrobežu sadarbības programmu.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

CIK SEKMĪGS BIJA ES ATBALSTS BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA PROJEKTIEM BALTĶRIEVIJĀ, MOLDOVĀ UN UKRAINĀ?

- 63.** Lielākā daļa no Baltkrievijā³⁶, Moldovā un Ukrainā revidētajiem projektiem ir guvusi apmierinošus rezultātus (sk. **III pielikumu**). Tomēr rezultāti bija ierobežoti tāpēc, ka ar projektu palīdzību risināmās problēmas aptvēra ļoti plašu jomu, un sekmes atšķīrās pat starp vienu un tā paša projekta daļām. Kopumā progress bija lēnāks, nekā Komisija gaidīja, un lielāko daļu projektu pagarināja par vairākiem mēnešiem, bet dažus — pat vairāk nekā par gadu.
- 64.** Labākie rezultāti bija robežu pārvaldības jomā. ES atbalsts būtiski stiprināja Baltkrievijas, Moldovas un Ukrainas robežu pārvaldības resursus. Tomēr joprojām nav sasniegts ilgtermiņa mērķis ieviest modernu robežu pārvaldības sistēmu, kas tuvināta Eiropas labākajai praksei. Galvenais uzdevums ir pārvērst sākotnējos panākumus ilgtspējīgā darbības uzlabojumā (sk. 11.–19. punktu).
- 65.** Labi īstenots Eiropas svarīgākais projekts robežsardzes atbalsta jomā — *EUBAM*. Tomēr Piedņestras konflikta miermīlīgs risinājums ir ilgtermiņa uzdevums, kam vajadzīgi politiski pasākumi, kuri ir plašāki par uzlabotu robežas un muitas kontroli un robežu pārraudzību (sk. 1. izcēlumu).
- 66.** Neapmierinoši rezultāti bija migrācijas un patvēruma jomā galvenokārt saistībā ar infrastruktūru. Īpaši lēna attīstība bija Ukrainas projektā, kura mērķis bija sniegt pienācīgu patvērumu nelegālajiem imigrantiem un patvēruma meklētājiem, ievērojot starptautiskos humanitāros standartus. Pienākumu sadalījums valsts līmenī vēl arvien nav skaidri noteikts, un valdība nepiešķir pietiekamus līdzekļus infrastruktūrai un darbības izdevumiem (sk. 20.–27. punktu).
- 67.** Cīņā pret organizēto noziedzību rezultāti bija dažādi. Lai gan ir atsevišķi sasniegumi, nav gūti pietiekami panākumi attiecībā uz efektīvu kriminālvajāšanu un labāku sadarbību starp muitu, robežsardzi, policiju un slepenajiem dienestiem efektīvai kriminālizmeklēšanai (sk. 28.–44. punktu).

³⁶ Tā kā Baltkrievijā netika ievērota demokrātija un cilvēktiesības, palīdzība Baltkrievijai aprobežojās ar humanitārajiem, pārrobežu un reģionālās sadarbības projektiem (sk. 7. punktu).

- 68.** Rezultāti ir dažādi arī tiesu varas un labas pārvaldības jomā. Lai gan ar ES atbalstu ir veiktas demokrātiskas reformas un uzlabojumi, Moldovu un Ukrainu joprojām dziļi skar korupcija (sk. 31. un 32. zemsvītras piezīmi). Palāta uzskata, ka ir vajadzīgas fundamentālas ilgtermiņa pārmaiņas politiskajā gribā, mentalitātē, uzvedībā un attieksmē, lai panāktu milzīgās korupcijas būtisku samazināšanos (sk. 45.–52. punktu).

IETEIKUMS

Komisijai:

- a) lai iegūtu ilgtspējīgu robežu pārvaldības darbību uzlabojumu, jālūdz padoms Eiropas Aģentūrai operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (*FRONTEX*) un saistībā ar turpmāko atbalstu robežapriekojuma piegādei jānodrošina papildināmība ar citu donoru sniegto aprīkojumu;
- b) pirms turpmāku līdzekļu ieguldīšanas nelegālo imigrantu un patvēruma meklētāju izmitināšanas centros jāpārlicinās par saņēmējvalsts apņemšanos segt vismaz darbības izmaksas, tādējādi nodrošinot ilgtspējību;
- c) cīņā pret organizēto noziedzību projekta darbībās vairāk jākoncentrējas uz efektīvu kriminālvajāšanu (tostarp mūsdienīgu mantas aizturēšanas un konfiscēšanas sistēmu) un jāveicina regulārāka informācijas apmaiņa starp tiesībaizsardzības iestādēm;
- d) jāturpina pētīt iespējas, kas veicinātu lielāku sabiedrības iesaisti korupcijas novēršanas politikā, atbalstot pilsoniskās sabiedrības organizācijas un konsultāciju centrus.

KĀDI IR GALVENIE NEPIETIEKAMU REZULTĀTU IEMESLI?

- 69.** Lai gan par projektiem Komisijai uzticēta galvenā atbildība, revīzijā atklājās, ka gadījumos, kad konstatēja ierobežotus sasniegumus, raksturīga bija visu galveno ieinteresēto personu — Komisijas, saņēmējvalstu valsts iestāžu un darbuzņēmēju (kas šajā jomā bieži bija starptautiskās organizācijas) — darbība vai neizdarība. Projektu rezultātus mazināja arī tādi ārēji faktori kā politiska nestabilitāte (sk. 54. punktu).

- 70.** Pārstāvniecībai Kijevā Komisija nebija piešķirusi pietiekamu darbinieku skaitu, kas tiktu galā ar strauji augošo un darbietilpīgo politikas jomu visās trijās valstīs. Savukārt pārstāvniecībai Moldovā (izveidota 2005. gadā) bija vajadzīgi gandrīz divi gadi, lai reāli ķertos pie projektu vadības. Vairāku ES finansēšanas instrumentu vienlaicīga pastāvēšana vienam un tam pašam mērķim un konsekvences trūkums starp tiem kaitēja pieejas kvalitātei. Turklāt Komisijas rīcība nebija stingra pat tad, kad kļuva skaidrs, ka ES palīdzības kvalitāti mazina trūkumi projektu vadībā, ko veica dotāciju saņēmēji (sk. 55.–57. punktu).
- 71.** Saņēmējvaldības un Komisija pietiekami nekoordinēja ES darbības ar citu donoru sniegto ievērojamo atbalstu. Nekoordinēta līdzekļu plūsma no dažādiem avotiem rada centienu nevajadzīgu dublēšanos, nekonekventu pieeju un mazina vēlmi saglabāt zemas izmaksas (sk. 36. un 51. punktu un 54. punkta a) apakšpunktu).
- 72.** Saņēmējvalstu iesaistes trūkums projektu līmenī tika atzīmēts īpaši tādās jomās kā migrācija / patvērums un tiesu sistēma / laba pārvaldība. Turklāt Komisija nepietiekami novērtēja, cik ļoti lielā mērā ārēji faktori, tostarp politiska nestabilitāte, valsts struktūru pēctecības trūkums un, iespējams, arī tas, ka nav perspektīvas iestāties ES, varētu kavēt projekta mērķu sasniegšanu. Šos faktorus Komisija nespēj tieši ietekmēt, tomēr riska novērtējumā tie nebija adekvāti un reāli novērtēti (sk. 54. punkta b) un d) apakšpunktu).

IETEIKUMS

Komisijai:

- a) pārstāvniecībās Moldovā un Ukrainā jāpastiprina tās personālrեսursi brīvības, drošības un tiesiskuma jomā un jāiegūst pietiekamas zināšanas, lai atrisinātu ar iepirkumiem un būvdarbiem saistītās problēmas;
- b) jācenšas lietot jaunais Eiropas kaimiņattiecību politikas (EKP) instruments kā vienīgais elastīgais atbalsta līdzeklis šajā jomā;
- c) daudz stingrāk jākontrolē starptautiskās iestādes, kuras kā darbuzņēmēji īsteno projektu pārvaldības procedūras, piemēram, darbinieku komplektēšanu, iepirkumu, maksājumus, ziņošanu, izdevumu kontroli un nodrošina ES redzamību;
- d) atbilstīgi jārikojas, lai saņēmējvalstīs sekmētu un atbalstītu efektīvas donoru koordinācijas izveidi un īstenošanu;
- e) jāatbalsta projekti, par kuriem saņēmējvalstu interese ir skaidra un nepārprotama, ko cita starpā apliecina valsts finansējums; tajā pašā laikā reālāk jāvērtē mērķi un atsevišķiem projektiem jāapsver ilgāki īstenošanas termiņi.

KĀDĀ MĒRĀ KOMISIJA IZMANTOJA IESPĒJU MĀCĪTIES NO PIEREDZES, LAI TO NEMTU VĒRĀ, SNIEDZOT TURPMĀKU PALĪDZĪBU BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA JOMĀ?

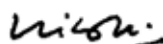
- 73.** Komisija nepilnīgi izmantoja iespējas gūt atziņas, un iegūtā pieredze ne vienmēr bija atspoguļota jaunajos projektos, tāpēc tas dažos gadījumos noveda pie veco kļūdu atkārtošanās (sk. 60.–62. punktu).

IETEIKUMS

Gatavojot jaunus projektus, Komisijai daudz sistemātiskāk jāņem vērā pieredze no iepriekšējiem projektiem. Sadaļa "Gūtā pieredze" sagatavošanās dokumentos jāizvērs daudz plašāk. Tā noteikti jāiekļauj arī dotāciju pieprasījumos, ko iesniedz starptautiskās organizācijas.

Šo ziņojumu Revīzijas palāta pieņēma 2008. gada 19. novembra sēdē Luksemburgā.

Revīzijas palātas vārdā



priekšsēdētājs

Vítor Manuel da Silva Caldeira



Avots: Eiropas Komisija.

**TĪESLIETU UN IEKŠLIETU JOMA. PĀRSKATS PAR PROJEKTIEM
(ĪSTENOTI SASKAŅĀ AR 2000.–2005. GADA PROGRAMMAM)**

	Baltkrievija		Moldova		Ukraina		Daudzvalstu		Kopā			
	Projektu skaits	Milij EUR	Projektu skaits	Milij EUR	Projektu skaits	Milij EUR	Projektu skaits	Milij EUR	Projektu skaits	%	Milij EUR	%
Robežpārvaldība (tostarp muita)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Migrācija un patvērums	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Cīņa pret organizēto noziedzību (terorisms, narkotikas, naudas atmazgāšana, cilvēktirdzniecība)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Tiesiskums un laba pārvaldība (tostarp korupcijas apkarošana)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Citi					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
KOPĀ	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	100,0	165 695 391	100,0

Avots: Eiropas Komisija.

REVIDĒTO LĪGUMU PĀRSKATS

Nr.	Līguma nosaukums	ES ieguldījums	Valsts	Statuss (2007. g. jūlijā) ¹	Darbuizpildes / finansējuma avots	Kopējais rezultātu vērtējums ²
ROBEŽPĀRVALDĪBA						
1	ES Robežsardzes atbalsta misija Moldovā un Ukrainā, <i>EUBAM I</i>	4 000 000,00	UA, MD	pabeigts 21.5.2006.	UNDP / Ātrās reaģēšanas mehānisms	Apmierinoši
2	ES Robežsardzes atbalsta misija Moldovā un Ukrainā, <i>EUBAM II</i>	4 000 000,00	UA, MD	pabeigts 31.10.2006.	UNDP / RAP 2004	
3	ES Robežsardzes atbalsta misija Moldovā un Ukrainā, <i>EUBAM III</i>	2 200 000,00	UA, MD	pabeigts 31.1.2007.	UNDP / RAP 2003	
4	ES Robežsardzes atbalsta misija Moldovā un Ukrainā, <i>EUBAM IV</i>	8 885 000,00	UA, MD	tiek īstenots kopš 1.2.2007.	UNDP / RAP 2006	
5	Robežpārvaldes stiprināšana Baltkrievijas Republikā, <i>BOMBEL I</i>	4 500 000,00	BL	pabeigts 31.12.2006.	UNDP / RAP 2001	Apmierinoši
6	Robežpārvaldes stiprināšana Baltkrievijas Republikā, <i>BOMBEL II</i>	8 800 000,00	BL	tiek īstenots kopš 1.9.2006.	UNDP / RAP 2003	
7	Kozloviču II robežas termināls, darbi	14 000 000,00	BL	tiek īstenots kopš 30.12.2004.	Darbu līgums / CBC 2000; CBC 2002	Neapmierinoši
8	Robežpārvaldes uzlabošana, Ukraina, 1., 2. partija	2 223 738,00	UA	pabeigts 17.7.2005.	Piegādes līgumi / TACIS NAP 2001	Apmierinoši
9	Robežpārvaldes uzlabošana, Ukraina, 5. partija	1 770 555,00	UA	pabeigts 17.7.2005.		
10	Muitas reforma un modernizācija Ukrainā	1 372 500,00	UA	pabeigts 15.1.2005.	Pakalpojumu līgums / NAP 2001 (mazo projektu programmas)	Apmierinoši , tomēr nepilnīga izpilde komponentā "Jaunā datorizētā tranzīta sistēma"
MIGRĀCIJA UN PATVĒRUMS						
11	Migrācijas pārvaldības sistēmas izveide Aizkarpatos	1 278 186,41	UA	pabeigts 31.12.2006.	Dotāciju līgums / Budžeta pozīcija B7-667	Neapmierinoši attiecībā uz resursu palielināšanu (humanitārās palīdzības darbība)
12	Resursu stiprināšana bēgļu un patvēruma meklētāju aizsardzībai un atbilstībai pret viņiem Aizkarpatos	699 942,43	UA	tiek īstenots kopš 1.1.2007.	Dotāciju līgums / AENEAS	
13	Migrācijas pārvaldības resursu palielināšana, <i>CBMM I</i>	3 781 505,00	UA	tiek īstenots kopš 1.3.2005.	Starptautiskā Migrācijas organizācija (SMO) / TACIS NAP 2003	Neapmierinoši attiecībā uz pamatdarbību (MAC); pēc revīzijas apmeklējumiem sāka koriģējoša darbība
14	Migrācijas pārvaldības resursu palielināšana (II posms), <i>CBMM II</i>	2 767 000,00	UA	tiek īstenots kopš 22.7.2006.		
15	Patvēruma sistēmu stiprināšana Ukrainā un Moldovā	1 635 000,00	UA, MD	pabeigts 31.12.2006.	UNHCR / TACIS RAP 2002	Neapmierinoši attiecībā uz pamatdarbību (pagaidu izmitināšanas centri) Ukrainā un Baltkrievijā. Apmierinoši Moldovā
16	Valsts patvēruma sistēmas stiprināšana Baltkrievijas Republikā	365 000,00	BL	pabeigts 31.12.2006.		
17	Pārrobežu sadarbības process (<i>Söderköping Process</i>), Sekretariāts	147 479,00	BL, UA, MD	pabeigts 3.5.2004.	UNHCR / ATA	Apmierinoši , tomēr ar kavējumiem. Jāzstrādā pabeigšanas stratēģija.
18	Pārrobežu sadarbības process (<i>Söderköping Process</i>), <i>Söderköping I</i>	762 488,00	BL, UA, MD	pabeigts 28.2.2006.	Zviedrijas Migrācijas padome / Budžeta pozīcija B7-667	
19	Pārrobežu sadarbības process (<i>Söderköping Process</i>), <i>Söderköping II a</i>	1 307 898,00	BL, UA, MD	tiek īstenots kopš 1.3.2006.	UNHCR (apakšuzņēmēji SMO un Zviedrijas Migrācijas padome) / AENEAS	
20	Pārrobežu sadarbības process (<i>Söderköping Process</i>), <i>Söderköping II b</i>	1 026 000,00	BL, UA, MD	tiek īstenots kopš 1.3.2006.	UNHCR (apakšuzņēmēji SMO un Zviedrijas Migrācijas padome) / RAP 2004	

¹ Pēdējais apmeklējums uz vietas notika 2007. gada jūlijā.

² Neapmierinoši: attiecas uz lielāko daļu konkrēto mērķu, kas nav sasniegti (pabeigti līgumi) vai līdz šim paveikto, kas ir tālu no gaidītā (kārtējie līgumi).

III PIELIKUMS

Nr.	Līguma nosaukums	ES ieguldījums	Valsts	Statuss (2007. g. jūlijā) ¹	Darbuizpildītājs / finansējuma avots	Kopējais rezultātu vērtējums ²
CĪŅA PRET ORGANIZĒTO NOZIEDZĪBU						
21	Narkotiku apkarošanas daudznozaru palīdzība un iestāžu darbības pilnveidošana Ukrainā, Moldovā un Baltkrievijā, <i>BUMAD 1</i>	2 000 000,00	BL, UA, MD	pabeigts 30.4.2005.	<i>UNDP/RAP 2001</i>	Apmierinoši attiecībā uz narkotiku apkarošanas jaunu struktūru izveidi, Neapmierinoši likumdošanas un policijas izmeklēšanas jomā
22	Narkotiku apkarošanas daudznozaru palīdzība un iestāžu darbības pilnveidošana Ukrainā, Moldovā un Baltkrievijā, <i>BUMAD 2</i>	2 500 000,00	BL, UA, MD	pabeigts 21.1.2007.	<i>UNDP/RAP 2002</i>	
23	Narkotiku apkarošanas daudznozaru palīdzība un iestāžu darbības pilnveidošana Ukrainā, Moldovā un Baltkrievijā, <i>BUMAD 3</i>	2 000 000,00	BL, UA, MD	tiek īstenots kopš 1.1.2007.	<i>UNDP/RAP 2004</i>	
24	Sieviešu tirdzniecības apkarošana Moldovā	599 408,00	MD	pabeigts 23.6.2004.	Starptautiskā Migrācijas organizācija (SMO) / <i>RAP 2000</i>	Apmierinoši , tomēr efektivitātes problēmas (pārklāšanās ar citiem donoriem)
25	Cīvēktirdzniecības apkarošana Moldovas Republikā	300 000,00	MD	pabeigts 18.12.2006.	Starptautiskā Migrācijas organizācija / <i>TACIS RAP 2002</i>	
26	SMO Rehabilitācijas centrs cilvēktirdzniecības upuriem Kišiņevā, Moldovā: atveseļošana, rehabilitācija un reintegrācija, piemērojot vispusīgu aprūpi	308 000,00	MD	pabeigts 3.3.2006.	Starptautiskā Migrācijas organizācija / <i>TACIS RAP 2002</i>	Apmierinoši , tomēr ekonomiskas problēmas (augsta īres maksa)
27	Cīvēktirdzniecības apkarošana Ukrainā	1 892 000,00	UA	pabeigts 18.06.2006.	Starptautiskā Migrācijas organizācija / <i>TACIS RAP 2002</i>	Apmierinoši aizsardzības/reintegrācijas un izpratnes palielināšanas jomā. Neapmierinoši attiecībā uz kriminalizāciju un kriminālvajāšanu
28	Projekts noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, terorisma finansēšanas un korupcijas apkarošanai Moldovā	3 000 000,00	MD	tiek īstenots kopš 2.8.2006.	Eiropas Padome / <i>NAP 2005</i>	Neapmierinošs sākums, bet uzlabojumi korupcijas novēršanas komponentā
29	Projekts nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas apkarošanai Ukrainā, <i>MOLI-UA-1</i>	974 502,00	UA	pabeigts 1.7.2005.	Eiropas Padome / <i>RAP 1999</i>	Apmierinoši
30	Pēcpārbaudes projekts nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas apkarošanai Ukrainā, <i>MOLI-UA-2</i>	5 000 000,00	UA	tiek īstenots kopš 1.5.2006.	Eiropas Padome / <i>NAP 2005</i>	

¹ Pēdējais apmeklējums uz vietas notika 2007. gada jūlijā.

² Neapmierinoši: attiecas uz lielāko daļu konkrēto mērķu, kas nav sasniegti (pabeigti līgumi) vai līdz šim paveikto, kas ir tālu no gaidītā (kārtējie līgumi).

III PIELIKUMS

Nr.	Līguma nosaukums	ES ieguldījums	Valsts	Statuss (2007. g. jūlijā) ¹	Darbuizņēmējs / finansējuma avots	Kopējais rezultātu vērtējums ²
TIESU VARA UN LABA PĀRVALDĪBA						
31	Projekts civiltiesību un komerciesību jomā JNV, Moldova	2 194 015,00	MD	pabeigts 29.7.2005.	GTZ / NAP 2001	Apmierinoši
32	Atbalsts Moldovas Valsts korupcijas novēršanas stratēģijai (PACO Moldova)	250 000,00	MD	pabeigts 14.1.2006.	Eiropas Padome / NAP 2003	Apmierinoši (pilotprojekts)
33	Eiropas Komisijas un Eiropas Padomes kopīgā programma Moldovai: Atbalsts demokrātisko reformu turpināšanai 2004.–2005. gadā	800 000,00	MD	pabeigts 15.12.2006.	Eiropas Padome / NAP 2003	Apmierinoši , tomēr neefektīva koncepcija
34	Moldovas Republikas tiesu sistēmas lielāka neatkarība, caurskatāmība un efektivitāte	3 000 000,00	MD	tiek īstenots kopš 1.10.2006.	Eiropas Padome / NAP 2005	Apmierinoši , tomēr neizmanto gūtās atziņas
35	Arbitrāžas tiesu reforma un atbalsts tiesu administrācijai	2 476 000,00	UA	pabeigts 31.12.2005.	UNDP / NAP 2000	Neapmierinoši
36	Ukraina, Starptautiskā sadarbība krimināllietās (UPIC)	1 500 000,00	UA	tiek īstenots kopš 1.12.2005.	Eiropas Padome / NAP 2004	Apmierinoši
37	Ukraina, Tiesnešu atlases un iecelšanas procedūra, mācības, disciplinārā atbildība, lietu pārvaldība un alternatīvas strīdu risināšanas metodes	2 000 000,00	UA	tiek īstenots kopš 31.5.2006.	Eiropas Padome / NAP 2003	Neapmierinošs sākums. Uzlabojumi kopš 2007. gada
38	Atbalsts labai pārvaldībai: projekts korupcijas apkarošanai Ukrainā (UPAC)	1 500 000,00	UA	tiek īstenots kopš 9.6.2006.	Eiropas Padome / NAP 2004	Neapmierinoši
39	Interpola atbalstīta starptautiskā sadarbība krimināllietās ar Ukrainas tiesībsardzības iestādēm	989 788,00	UA	tiek īstenots kopš 15.1.2007.	Interpols / NAP 2004	Neapmierinošs sākums. Uzlabojumi kopš 2007. gada jūnija
40	Korupcijas novēršanas, aizstāvības un juridisko konsultāciju centrs Ukrainā (ALAC)	500 000,00	UA	Projekts sagatavots, neviens līgums nav parakstīts	NAP 2004	Neapmierinoši , darbība pārtraukta
Kopējais ES ieguldījums		99 306 004,84				

¹ Pēdējais apmeklējums uz vietas notika 2007. gada jūlijā.

² Neapmierinoši: attiecas uz lielāko daļu konkrēto mērķu, kas nav sasniegti (pabeigti līgumi) vai līdz šim paveikto, kas ir tālu no gaidītā (kārtējie līgumi).

KOMISIJAS ATBILDES

KOPSAVILKUMS

I.

Komisijas palīdzība tika īstenota grūtā politiskā un institucionālā kontekstā, ko raksturo administrēšana padomju stilā, kurai nepieciešamas plašas reformas.

Demokrātijas, cilvēktiesību un tiesiskuma neievērošanas dēļ Komisijas palīdzība Baltkrievijai laikposmā no 2007. līdz 2010. gadam ir ne vairāk kā 5 milj. EUR gadā. Vairākos Padomes secinājumos noteikts, ka ES palīdzības programmas Baltkrievijai atbalstīs iedzīvotāju vajadzības un demokratizāciju, īpaši ar humāno palīdzību, reģionālo un pārrobežu sadarbību un ar projektiem, kas tieši vai pastarpināti atbalsta demokratizāciju un demokrātiskos spēkus.

III.

Komisija atbalsta Revīzijas palātas pozitīvo novērtējumu projektiem robežpārvaldības jomā, kuri atbilst gandrīz divām trešdaļām projektu finansiālā apjoma. Migrācijas un patvēruma jomā nācās sastapties ar grūtībām projektu darba/piegāžu komponentos, īpaši Ukrainā, bet attiecībā uz resursu palielināšanas komponentiem tika gūti apmierinoši panākumi.

IV.

Progresu kavēja politiskā nestabilitāte reģionā. Taču daži projektiem bija ierobežoti panākumi.

Runājot par koordināciju ar citiem līdzekļu devējiem, tiek vienprātīgi uzskatīts, ka delegācija Ukrainā ir kļuvusi par līderi. Koordinācijas intensitāte ir ļoti atkarīga no iesaistīto personu vēlēšanās piedalīties šādā procesā (daži līdzekļu devēji ir kūtrāki par citiem, īpaši tie, kas nav no ES).

Komisija ir apņēmusies sistemātiski vadīt un stiprināt līdzekļu devēju koordināciju valstīs un 2008. gadā sarīkoja reģiona mēroga līdzekļu devēju koordinācijas konferenci, lai uzsāktu šo procesu.

Ņemot vērā iespēju salīdzināt projektu tehnikās īpatnības, turpmāko darbību plānošanā tika ņemta vērā gūtā pieredze.

Tagad EK delegācija Moldovā ir pilnīgi pārņēmusi programmu pārvaldības pienākumus no delegācijas Kijevā.

V.

Komisija augsti vērtē Revīzijas palātas darbu un tās ieguldījumu projektu efektivitātes palielināšanā.

REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

13.

Komisija apstiprina Revīzijas palātas pozitīvo novērtējumu finansiāli nozīmīgākajai revīzijas daļai.

3. izcēlums. Neapmierinošu rezultātu piemērs — samazināts darbu apjoms un kavēšanās

Neraugoties uz minētajām grūtībām, Komisija veica vairākus pasākumus, lai nodrošinātu projekta pabeigšanu. Darbu gaita tika cieši un pastāvīgi uzraudzīta līdz to pabeigšanai. Rezultātā būvdarbu līgums ir izpildīts, pilnībā izmantojot EK līdzekļus. Pagaidu pieņemšanas apstiprinājumu EK finansētajam būvdarbu līgumam par Kozloviču II robežas termināļa celtniecību Baltkrievijas Muita parakstīja 2008. gada martā. Baltkrievijas Muita pieņēma lēmumu tos infrastruktūras elementus, kas pēc sarunām tika līgumā svītroti, pabeigt par valsts līdzekļiem (t. i., stāvlaukumus un dažas noliktavas). Attie-

cīgie darbi turpinās. Līdz ar to paredzams, ka jaunais robežas terminālis varēs sākt darboties 2009. gada sākumā. Darbi tika plānoti tā, lai vecais robežas terminālis turpinātu darboties visu jaunā termināļa celtniecības laiku, un veco termināli turpinās izmantot kā daļu no visa Kozloviču kompleksa.

17.

Ātrās reaģēšanas mehānisms (*RRM*) ļauj mobilizēt un ātri izmantot īpašus finanšu līdzekļus, lai veiktu neatliekamas darbības, kas ļauj atjaunot vai nodrošināt normālus apstākļus pieņemtās politikas izpildei nolūkā saglabāt to efektivitāti. Padomes Regulas (EK) Nr. 381/2001 2. pantā skaidri norādīts, ka ar *RRM* drīkst finansēt pasākumus, kuri parastos apstākļos ietilpst regulārās palīdzības programmās. *RRM* galvenais nolūks bija dot Komisijai iespēju strauji reaģēt krīzes situācijās un tādējādi atbalstīt Kopienas ārējo politiku. *RRM* radīja pamatu regulāro programmu izmantošanai, lai sasniegtu intervences vispārējos mērķus. Kā minēts *EUBAM* pilnvarās, jau no paša sākuma tika uzskatīts, ka taustāmi rezultāti ir sasniedzami tikai vidējā termiņā vai ilgtermiņā. Šis pieņēmums pilnīgi saskan ar nolūku, kas pausts Padomes regulā par *RRM* izveidi.

18.

Programma *TACIS* nebija pietiekami elastīga, lai būtu iespējams ātri mobilizēt lielus līdzekļus ilgākam īstenošanas periodam. Iespēja šādam projektam pavērās 2005. gada jūnijā, kad Moldovas un Ukrainas prezidenti parakstīja kopīgu vēstuli Padomei un Komisijai, lūdzot palīdzību. Komisija uzskatīja, ka ir svarīgi strauji reaģēt uz šo lūgumu. Tomēr reģiona politiskās nestabilitātes dēļ ("Oranžā revolūcija" Ukrainā) nebija citas izejas, kā slēgt īstermiņa nolīgumus, izmantojot pieejamos finanšu līdzekļus. Tajā pašā laikā misijas pilnvaras tika pagarinātas (līdz 2009. gada beigām). Prognozējamības faktors tika ieviests līdz ar *ENPI* stāšanās spēkā 2007.–2010. gadā Austrumu reģionālās indikatīvās programmas ietvaros. Ir paredzēts ikgadējs piešķirums *EUBAM* līdz 2009. gada beigām.

19.

BOMMOLUK projektu pamatā ir ziņojums par *EUBAM* vajadzību novērtējumu un ieteikumiem, kurā tika analizēti valstu robežapsardzes iestāžu trūkumi un vajadzības uz Moldovas un Ukrainas valsts robežas. Ievērojama priekšrocība ir tā, ka tiek ņemta vērā iepriekšējo projektu konkursu procesos gūtā pieredze. Attiecībā uz citiem līdzekļu devējiem tika panākta papildināmība ar *ASV*, kuras koncentrējās uz palīdzību terorisma apkarošanai. Pirms iekārtu iepirkuma konkursiem saņēmējiem ir jānodrošina spēja iekārtas ekspluatēt un segt ekspluatācijas un uzturēšanas izmaksas. *EUBAM* rūpīgi izskata partneru dienestu spējas izpildīt to saistības.

25.**a)**

Pēc Ukrainas valdības lūguma Komisija nolēma atbalstīt Ukrainas valdību. Ukrainas valdība 2004. gadā izrādīja stingru apņemšanos uzlabot nelikumīgo iecelotāju apstākļus un piekrita finansiāli atbalstīt Tautību un migrācijas valsts komiteju, lai tā varētu izveidot divus iecelotāju uzņemšanas centrus, kuri atbilstu Eiropas Cilvēktiesību konvencijā un *CPT* ieteikumos noteiktajiem standartiem.

4. izcēlums. Lai gan ES atbalsts stāvokli ir uzlabojis, nelikumīgo iecelotāju dzīves apstākļi esošajā izmitināšanas centrā joprojām ir nepieņemami

Ņemot vērā ļoti slikto stāvokli pagaidu izmitināšanas vietās Pavšinā un Čopā, šis projekts drīzāk sniedza humāno palīdzību, nevis palielināja resursus.

Pēc EK delegācijas apmeklējuma notika nopietna apspriede ar Valsts robežapsardzes dienesta (*SBGS*) pārstāvjiem, kurā tika noteikta tūlītēja rīcība un uzsākti koriģējoši pasākumi. Pēc Revīzijas palātas apmeklējuma Komisija ieteica Ukrainas valdībai Pavšinas centru slēgt cilvēktiesību standartu neievērošanas dēļ. Tajā pašā laikā Ministru kabinets nolēma slēgt Pavšinas centru, tiklīdz būs pieejamas citas vietas.

5. izcēlums. Nenožīmīgi sasniegumi, veidojot jaunus nelikumīgo iecelotāju izmitināšanas centrus

Izraudzīto uzņemšanas centru remonts Žuravičos (Volīnijas apgabalā) un Rozsudivā (Čerņigivas apgabalā) aizkavējās politiskas nestabilitātes (tā saucamās "Oranžās revolūcijas"), atbildīgās ministrijas maiņas — laikā no 2004. līdz 2005. gadam — un atvēlēto naudas līdzekļu nepārskaitīšanas dēļ.

Lēmums samazināt izmitināšanas vietu skaitu no 1 260 līdz 250 bija pamatots ar Eiropas praksi, kas atzīst, ka lielāka ietilpība negatīvi ietekmē centra darbu. 2007. gadā tika panākts ievērojams progress remontdarbu veikšanā. Pa šo laiku abi iecerotāju uzņemšanas centri ir sākuši darboties saskaņā ar Eiropas praksi.

6. izcēlums. Jaunizveidoto patvēruma meklētāju izmitināšanas centru nepietiekama izmantošana

Odesas Pagaidu izmitināšanas centrā (TAC) 2006. gada beigās patvēruma meklētājiem bija pieejamas 250 izmitināšanas vietas, ko nodrošināja Moldovas un Ukrainas patvēruma sistēmas nostiprināšanas projekts. Tiesa, revīzijas laikā valsts finansējuma trūkuma dēļ darbojās tikai puse no TAC. Runājot par TAC Mukačevā, to varēja sākt izmantot 2007. gada novembrī, kad Komisija bija pārliecinājusī Ukrainas valdību zemes un ēkas īpašumtiesības no SBGS nodot Tautību un reliģijas valsts komitejai un piešķirt valsts finansējumu tā darbībai.

26.

Tikšanās reizēs ar Ukrainas valdību Komisija vērs uzmanību uz finansiālajiem aspektiem. Pienākumu sadale starp SBGS un Iekšlietu ministriju ir juridiski noteikta un skaidra: SBGS atbildība beidzas pēc 10 dienām (īslaicīgā aizturēšana), pēc tam nelikumīgie iecerotāji ir jānodod Iekšlietu ministrijai. Tomēr, tā kā ministrijas rīcībā vēl nesen nebija neviena uzņemšanas centra, likums netika piemērots, un SBGS aizturēja iecerotājus līdz 6 mēnešiem, kas ir ilgākais Ukrainas tiesību aktos pieļautais laiks.

27.

Baltkrievijas valsts patvēruma sistēmas nostiprināšanas projekts saskārās ar administratīvām un tiesiskām problēmām, kuras EK delegācija izskatīja un atrisināja saziņā ar valsts administrāciju. Baltkrievijā, Gomeļā, 2008. gada 16. janvārī tika oficiāli atklāts un tagad darbojas un tiek izmantots TAC patvēruma meklētājiem.

34.

Centoties palīdzēt uzlabot informācijas apriti Ukrainas tiesībsardzības iestāžu starpā, Komisija sadarbībā ar Interpolu ir pētījusi iespēju uz Ukrainas SBGS attiecināt i24/7 sistēmu. Tomēr ar valsts suverenitāti saistītu iemeslu dēļ šī paplašināšana izrādījās neiespējama.

35.

Ukraina vēl nav ratificējusi Eiropas Padomes Datu aizsardzības konvenciju, kas ir priekšnoteikums personas datu pārsūtīšanai. Komisija mudina Ukrainu ratificēt konvenciju, lai tiesībsardzības dienestiem būtu iespējams sadarboties. Datu aizsardzības konvencijas neratificēšana ir arī viens no iemesliem, kāpēc vēl nav parakstīts stratēģiskais nolīgums ar Eiropolu.

36.

Komisija šajā reģionā jau 2000. gadā aktīvi iesaistījās cīņā pret cilvēku tirdzniecību. Līdz ar citu līdzekļu devēju iesaisti cilvēku tirdzniecības apkarošanā Komisija izbeidza šādu projektu plānošanu saskaņā ar divpusējo TACIS programmu. Pēdējais projekts tika īstenots Baltkrievijā atbilstīgi NAP 2005.

40.

Likumdošanas procesu, vismaz Ukrainā, kavēja biežās valdības maiņas pēc "Oranžās revolūcijas". kopumā likumdošanas procesi šajā reģionā norit lēni.

41.

Konfiscētie daudzumi Revīzijas palātas apmeklējuma laikā bija patiešām pieticīgi. Tomēr kopš tā laika rezultāti ir ievērojami uzlabojušies. Ukraina 2007. gadā pavisam konfiscēja 415 kg heroīna un 19 kg kokaīna, bet pirmajos piecos 2008. gada mēnešos — 214 kg heroīna un 41 kg kokaīna. Moldovā 2008. gada februārī tika konfiscēti 200 kg heroīna. Pateicoties resursu palielināšanas pasākumiem, EK projekts noteikti ir veicinājis sekmīgu konfiskāciju.

47.

“Arbitrāžas tiesu reforma un atbalsts tiesu administrācijai” ir devis taustāmus rezultātus, jo tas bija pirmais šāda mēroga un vēriena tiesiskās palīdzības projekts Ukrainai un sniedza palīdzību iestāžu sistēmai, kas joprojām tika veidota padomju administrācijas stilā. Valsts tiesu administrācija īstenoja dažas nozīmīgas projekta ierosinātās darbības pārmaiņas.

Nodrošinot visu iekārtu iepirkuma pārredzamību, dažos gadījumos nācās atcelt konkursus, un tas izraisīja kavēšanos.

50.

Turpinājuma projektu sāka 2006. gada augustā, bet tā uzsākšana noritēja lēni, jo drīz pēc projekta uzsākšanas konferences no amata atkāpās korupcijas apkarošanas konsultants un nācās izsludināt jaunu pieteikšanos uz šo amatu.

52.

Reformu tempu un darbības, kas saistītas ar jauna pretkorupcijas likuma un pretkorupcijas rīcības plāna pieņemšanu, ietekmēja 2006.–2007. gada politiskā krīze. Projekts “jaunu sākumu” piedzīvoja 2007. gada beigās, kad parlamenta ārkārtas vēlēšanās pie varas nāca politiskie spēki, kas atbalstīja prezidentu. Vadības grupas sanāksmē 2007. gada 29. novembrī projekta darba plāns tika pārskatīts, un tika apstiprināts prioritāro darbību saraksts laikposmam no 2007. gada decembra līdz 2008. gada martam. Daļa no pasākumiem, kas attiecas uz pretkorupcijas likumu izstrādi un pieņemšanu, ir pārceltas uz 2008. un 2009. gadu.

a)

Pretkorupcijas rīcības plāns (ACAP) sākās ar projekta sniegto palīdzību. Tomēr pēc tam Tieslietu ministrija nolēma ACAP izstrādāt viena pati. Viens no turpinājuma pasākumiem ACAP īstenošanas atbalstam bija projekta palīdzība “pretkorupcijas paketes” izstrādē. Eiropas Padomes sniegtais ekspertu novērtējums koncentrējās uz pretkorupcijas paketi, kurā bija trīs likumprojekti. Pretkorupcijas starptautisku grupas (GRECO) priekšsēdētāja veiktajā ekspertizē tika minēta pārskatīto likumprojektu augstā kvalitāte.

Pretkorupcijas rīcības plāns ekspertu rīcībā nonāca tikai īsu brīdi pirms tā ieviešanas. Tāpēc nebija nekādu iespēju ierosināt izmaiņas dokumentā. Turklāt likumprojektus bija paredzēts pieņemt vienlaikus ar rīcības plānu, lai izveidotu juridisku pamatu cīņai pret korupciju Ukrainā. Projekta īstenošana un Ukrainas iestāšanās GRECO kalpoja par rīcības plāna pieņemšanas katalizatoriem. Tomēr tas tika uztverts tā, ka ar rīcības plāna pieņemšanu valdība vēlas savlaicīgi ziņot par veiktajām darbībām, nevis radīt viegli īstenojamu, saskanīgu un visaptverošu dokumentu.

b)

ACAP tika pieņemts tikai 2007. gada augustā. Līdz ar to revīzijas laikā nevarēja notikt nekādas darbības, kas saistītas ar ACAP uzraudzību.

Patlaban atbalsts projektam tiek sniegts ar iestāžu darba grupas korupcijas apkarošanai starpniecību, kurā par locekli ir norīkots projekta darba grupas pārstāvis. ACAP īstenošanas uzraudzība ir viens no grupas mērķiem. Politisko partiju finansēšanas jautājums pirmoreiz tika izvirzīts Vadības grupas sanāksmē 2007. gada 6. martā, taču Tieslietu ministrija to nepietiekami novērtēja.

Attiecībā uz sabiedrības viedokļa aptauju korupcijas jautājumā Ukrainas iestādes bija izsūtījušas lūgumus vienlaicīgi vairākiem starptautiskiem līdzekļu devējiem, bet nenodrošināja nepieciešamo koordināciju un informācijas izplatīšanu.

54.**a), b), c)**

Galvenā problēma patiesi bija sarežģītā politiskā situācija no 2007. gada aprīļa līdz gada beigām. Revīzijas palātas priekšstats par vajadzību novērtējumu tiesiskuma/tiesu iestāžu/pretkorupcijas jomā Ukrainā būtībā ir radies īpaši sarežģītā un specifiskā kontekstā, kam raksturīga pienākumu sadrumstalotība un sadalījums pa dažādām izpildes iestādēm un jebkādas starpnozaru koordinācijas trūkums.

Projekts tika veidots un izstrādāts kopā ar paredzamajiem saņēmējiem (tostarp Tieslietu ministriju). Līdz ar to no paša sākuma bija nodrošināta vietējā atbildība, un to bija apstiprinājusi pašreizējā valdība, kas tika iecelta pēc 2007. gada vēlēšanām.

Projekta darba grupa ir ieviesusi līdzekļu devēju regulāru koordināciju, lai būtu iespējams apmainīties ar informāciju, nodrošināt dažādo intervences pasākumu saskaņotību un izvairīties no pārklāšanās. Sākotnējās personāla problēmas ir pārvarētas, un jaunā valdība ir atrisinājusi jautājumu par biroju telpu izmantošanu.

Jāuzsver, ka saņēmējai valstij nav līdzfinansēšanas pienākuma.

55.**a)**

Tagad EK delegācija Moldovā ir pilnīgi pārņēmusi programmu pārvaldības pienākumus no delegācijas Kijevā. Kopumā Komisija piekrit Revīzijas palātai, ka gan skaita, gan prasmi ziņā piemērota personāla komplektēšana ir grūts uzdevums.

b)

Lai gan šī dažādu finansēšanas avotu pastāvēšana sarežģīja administrēšanu, kā atzīst Revīzijas palāta, tā netraucēja Sēderšēpingas projektam sasniegt apmierinošus rezultātus.

7. izcēlums. Nesaskanīgas un neefektīvas līgumu pārvaldības piemērs

Sēderšēpingas III posma projekts tika sadalīts starp programmām *AENEAS* un *TACIS* tāpēc, ka nevienai no programmām nebija pieejami pietiekami līdzekļi, lai būtu iespējams visaptverošs projekts, kurš bija īpaši svarīgs pēc ES paplašināšanās 2004. gadā, lai veicinātu pārrobežu sadarbību patvēruma, migrācijas un robežpārvaldības jomā un neradītu iespaidu, ka ES būvē jaunu priekškaru uz ES jaunās ārējās robežas.

56.

Tas ir tiesa, Komisijas partneri īstenošanas gaitā neveltīja pietiekamu vērību jautājumam par zemes nodošanu lietošanā un īpašumtiesībām. Tomēr, tiklīdz Komisija uzzināja par šīm problēmām, nekavējoties tika sākti korigējoši pasākumi.

Līdzekļu devēju koordinācija notika bieži — pirms programmu plānošanas, tās laikā un pēc tās. Pēc Parīzes Deklarācijas pieņemšanas tā tika institucionalizēta. Starplaikā tika rīkoti kopīgi plānošanas komandējumi.

57.

Lai gan ir atsevišķas nepilnības, starptautiskajām organizācijām parasti ir laba pieredze, cita starpā tādos aspektos kā ekspertu piesaistīšana, finanšu ārvalstu pārvaldība un efektīvs iepirkums sarežģītās jomās. FAFA darbības rezultātā, izstrādājot kopīgas pilnvaras, tiks uzlabota pārbaudes kārtība, un līdz ar "ES ārējo darbību ziņošanas un pārredzamības rokasgrāmatas" iznākšanu (2008. gada aprīlī), kura tagad attiecas arī uz starptautiskām organizācijām, uzlabosies pamanāmība.

d)

"Konkrētajā gadījumā tika nolemts veikt dažu UNDP projektu pārbaudi un uz konstatējumu pamata veikt turpmāko rīcību."

60.

Komisija rūpīgi seko ziņošanas procedūrai, kas ziņošanu sasaista ar maksājumiem līgumpartneriem. Ir gadījumi, kad darbības nepārtrauktības labad ir jāizsludina jauni līgumi, lai gan vēl nav pabeigta visa ziņošanas procedūra par kārtējiem pasākumiem, tādējādi izraisot nenovēršamas situācijas, kad netiek izmantotas visas informēšanas iespējas.

61.

a) Pēc Revīzijas palātas veiktās revīzijas Komisija ir paplašinājusi ROM aptvērumu.

b)

ROM divu lappušu kopsavilkuma ziņojumā, kuram pievienota detalizēta pamata secinājumu lapa (*Background Conclusion Sheet*), ietilpst ne tikai novērtējums pēc pieciem uzraudzības kritērijiem — būtiskuma, efektivitātes, rezultativitātes, ietekmes un ilgtspējas —, bet arī 21 apakškritērijs, kas ir jāanalizē, jānovērtē un jānodod izmantošanai statistikai un turpmākiem salīdzinājumiem. MONIS (*Monitoring Information System*) datubāze ļauj visiem vadītājiem, kuri iesaistīti projektu pārraudzībā, īstenošanā un uzraudzībā, veikt detalizētu un stratēģisku statistisko analīzi, turklāt dati ir viegli iegūstami un lietojami.

8. izcēlums. Gūtā pieredze nepietiekami izmantota jaunajos projektos**a)**

Izraudzītais turpinājuma projekts bija vislabākais priekšlikums no tiem, kas tika saņemti pēc AENEAS 2005. gada uzaicinājuma iesniegt priekšlikumus, un tas atbilda faktiskajām aizturēšanas centru vajadzībām Karpatu reģionā.

b)

Attiecībā uz pārbaudes projekta laiku CBMM 2 projekts tika parakstīts, lai atbalstītu EK un Ukrainas sarunu par atpakaļuzņemšanas nolīgumu pozitīvu atrisinājumu. Tika ņemta vērā CBMM 1 projektā gūtā mācība, īpaši ņemot vērā orientāciju uz pagaidu aizturēšanas iestādēm un jautājumu par zemes nodošanu lietošanā/īpašumtiesībām, kas tika iepriekš atrisināts ar atbildīgo iestādi, un attiecībā uz papildu līdzekļiem, kas bija vajadzīgi Volīnijas leceļotāju uzņemšanas centram un tika piešķirti projekta II posmā.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

63.

Komisija apstiprina Revīzijas palātas vispārējo pozitīvo novērtējumu par revīzijā skatītajiem projektiem. To apjoms dabiskā kārtā tika ierobežots, lai izvairītos no pasākumu ietekmes vājināšanās un samazinātu zemas rezultativitātes risku, ņemot vērā to problēmu loku, kas risināmas šajās pārejas perioda valstīs. Lai gan projektu resursu palielināšanas komponents kopumā ir devis apmierinošus rezultātus, būvdarbu/piegāžu komponenti uz priekšu virzījušies lēnāk — iesaistīto konkursa procedūru dēļ un tādēļ, ka saņēmējas valsts pārvaldei bija jānodrošina piemērota loģistika.

64.

Galvenais jautājums — ilgtspēja — aplūkojams divējādi. No vienas puses, robežpārvaldības projekti lielā mērā tiek virzīti uz saņēmēju tehnisko un institucionālo resursu nostiprināšanu. No otras puses, ar EK papildu atbalstu *EUBAM* novērtējumi un ieteikumi ir tālāk pārņemti valsts līmenī Moldovā un Ukrainā nolūkā nodrošināt pietiekamu noturību ilgākā laikā.

65.

Pārņesības konflikta miermīlīga atrisināšana faktiski pirmām kārtām ir veicama politiskajā līmenī.

67.

Ar valsts suverenitāti, tostarp drošību, saistītu iemeslu dēļ galīgā atbildība par sasniegumiem kriminālvajāšanas jomā un izmeklēšanas dienestu sadarbības uzlabojumiem ir valstu iestādēm.

68.

Komisija uzskata, ka korupcijas apkarošanas jomā progress norit pakāpeniski. Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupa *GRECO*, par kuras locekli Ukraina kļuva 2006. gadā, 2007. gada martā pieņēma salīdzinošās izvērtēšanas ziņojumu (publicēts 2007. gada oktobrī). Līdz 2008. gada rudenim Ukrainai ir jāiesniedz *GRECO* atbildes ziņojums. Iepriekš minētā Pretkorupcijas rīcības plāna mērķis ir izpildīt vairākus *GRECO* sniegtos ieteikumus. Risināmie jautājumi ir šādi:

- specializētas vienības izveide, lai strādātu ar pārkāpumiem, kas saistīti ar korupciju;
- nepamatotas neaizskaramības atcelšana un neaizskaramības piešķiršanas procedūru racionalizācija;
- publiskā iepirkuma pārredzamības uzlabošana;
- visu ar korupciju saistītu pārkāpumu atzīšana par kriminālnoziedzumiem — uz daudziem no tiem vēl neattiecas krimināltiesvedība.

Ieteikums

a)

Principā *FRONTEX* regula dod Aģentūrai pilnvaras veicināt dalībvalstu un trešo valstu operatīvo sadarbību. Tomēr Komisija piekrīt lūgt tās padomu. Papildināmība ar pārējiem līdzekļu devējiem robežas aprīkojuma jomā tika nodrošināta iepriekš un tiks nodrošināta arī turpmāk.

b)

Komisija piekrīt Revīzijas palātas ieteikumam un vēlētos uzsvērt, ka sakarā ar Atpakaļuzņemšanas palīdzības programmu (2007. g.) tādu apņemšanos jau ir apstiprinājusi Ukrainas Ārlietu ministrija.

c) Komisija piekrīt Revīzijas palātas ieteikumam. Šā ieteikuma izpildi nodrošina EK un Eiropas Padomes apvienotais projekts "Ukrainas Starptautiskā sadarbība krimināllietās" (UPIC), kas sākās 2006. gadā un pašlaik turpinās.

d) Komisija jau agrāk pētīja un turpinās pētīt iespējas sekmēt nevalstisko dalībnieku iesaisti korupcijas apkarošanas politikā.

69. Galvenā problēma bija sarežģītais politiskais konteksts no 2007. gada aprīļa līdz gada beigām. Par spīti šiem notikumiem tika nodrošināta vietējā atbildība. Sākotnējās personāla nodrošināšanas grūtības ir pārvarētas, jo pilnas slodzes darbā Ukrainā ir norīkots Eiropas Padomes personāla loceklis, kura tiešā uzraudzībā/pārziņā ir projekta pasākumi.

70. Tagad EK delegācija Moldovā ir pilnībā pārņēmusi programmu pārvaldības pienākumus no delegācijas Kijevā, un tam vajadzētu atrisināt resursu problēmu.

Par vairāku vienam un tam pašam mērķim paredzētu ES finansēšanas instrumentu līdzāspastāvēšanu jāsaprot, ka divu finansēšanas instrumentu izmantošana Sēderšēpingas projekta atbalstīšanai tajā laikā bija risinājums, lai atbilstoši reaģētu uz problēmas mērogu.

71. Komisija ir apņēmusies sistemātiski vadīt un stiprināt līdzekļu devēju koordināciju Ukrainā un 2008. gadā sarīkoja reģiona mēroga līdzekļu devēju koordinācijas konferenci, lai uzsāktu šo procesu.

Bez tam tiek aktīvi meklētas iespējas veidot kopīgas programmas, un ir pabeigta viena kopīga programmu izveides misija Ukrainā kopā ar Zviedrijas SIDA.

72. Komisija vērs uzmanību uz ārējo faktoru nozīmi.

Ieteikums
Komisijai

a) Pietiekama personāla nodrošināšana gan skaita, gan prasmju ziņā ir grūts uzdevums. Taču EK delegācija Moldovā ir pilnīgi pārņēmusi programmu pārvaldības pienākumus no delegācijas Kijevā. Bez tam, runājot par delegāciju Ukrainā, kopš 2008. gada 1. septembra tiek veikta operatīvā personāla iekšēja reorganizācija nolūkā pārdalīt darba apjomu, īpaši tiesiskuma, brīvības un drošības jomā.

b) Lai gan ENPI ir elastīgāks instruments nekā tā priekštecis, joprojām ir iespējas darba dalīšanai starp finansēšanas instrumentiem saskaņā ar katra priekšrocībām un specifiku. ENPI programmas Ukrainā un Moldovā, piemēram, koncentrējas uz plašām nozaru atbalsta programmām, nevis uz sīkākām projektiem. Tas atbilst vajadzībai uzlabot ENPI finansējuma mērķtiecību un stratēģisko ietekmi. Turpretī citi instrumenti, kā Patvēruma un migrācijas tematiskā programma, spēj mazākus līdzekļu apjomus mobilizēt ātrāk un elastīgāk nekā plašās nozaru reformu programmas.

c)

Standarta nolīgums par līdzekļu piešķiršanu atspoguļo Finanšu regulas prasības, un tajā ir apjomīgas prasības attiecībā uz starptautisko organizāciju pienākumiem saistībā ar pamanāmību, informēšanu par līgumu slēgšanas kārtību, kā arī iepirkumu, dotāciju piešķiršanu, izslēgšanas kritēriju ievērošanu un organizācijas piešķirto EK finansēto dotāciju un iepirkuma līgumu atbilstošu publiskošanu pēc to noslēgšanas.

d)

Komisija ir strādājusi kopā ar partnervalstu valdībām, dalībvalstīm un citiem līdzekļu devējiem, lai veicinātu un atbalstītu līdzekļu devēju koordinācijas mehānismus, kuri ir valstu pārziņā, un turpinās darbu šajā virzienā.

e)

Komisija piekrīt, ka saņēmējai valstij ir skaidri jāpauž savas intereses, un uzsver, ka šīs intereses ir izklāstītas partnerības un sadarbības nolīgumos un *ENP* rīcības plānos. Vēlāk tās tiek ņemtas vērā projekta identifikācijas posmā, ievērojot valsts stratēģijas dokumentā un valsts indikatīvajās programmās atbilstīgi *ENP* rīcības plāniem noteiktās prioritātes. Valsts dalību paredz un īsteno saskaņā ar projekta veidu.

Regulārās *ROM* īstenošanas ietvaros īpaša uzmanība turpmāk tiks veltīta mērķu noteikšanai atbilstīgi saņēmēju valstu politiskajām un institucionālajām spējām. Īstenošanas periodu ilgumu nosaka, ņemot vērā saņēmēju valstu līdzekļu apguves spējas, ko nosaka pēc nozaru reformu veikšanai vajadzīgā laika.

73.

Ieteikums

Komisija ir vienisprātis ar Revīzijas palātu un vēlas akcentēt, ka projektu sagatavošanas posmā tā jau iekļauj attiecīgu informāciju par gūto pieredzi. Projektu pieteikumu novērtēšanai Kvalitātes atbalsta grupa izmanto projektu identifikācijas lapu, kas pēc tam tiek pārvērsta rīcības lapā, kura ietilpst finansēšanas lēmumā, un tajā ir iekļauts punkts "Gūtā pieredze" (2.2. punkts).

Eiropas Revīzijas Palāta

Īpašais ziņojums Nr. 9/2008

ES atbalsta efektivitāte brīvības, drošības un tiesiskuma jomā Baltkrievijā, Moldovā un Ukrainā

Luksemburga: Eiropas Kopienu Oficiālo publikāciju birojs

2009 – 50 lpp. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-143-1

DOI 10.2865/45255

Kā saņemt ES publikācijas?

Publikācijas, ko pārdošanai sagatavojis Publikāciju birojs, ir pieejamas ES virtuālajā grāmatnīcā *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>), kur tās iespējams pasūtīt jūsu izvēlētajā tirdzniecības birojā.

Jūs varat arī saņemt sarakstu, kurā apkopoti mūsu tirdzniecības tīklā iesaistītie aģenti visā pasaulē, nosūtot pieprasījumu pa faksu +352 2929-42758.

ĪPAŠAJĀ ZIŅOJUMĀ "ES ATBALSTA EFEKTIVĀTE BRĪVĪBAS, DROŠĪBAS UN TIESISKUMA JOMĀ BALKRIEVIJĀ, MOLDOVĀ UN UKRAINĀ" APLŪKOTI ES PALĪDZĪBAS REZULTĀTI UN ANALIZĒTI NEPIETIEKAMU REZULTĀTU IEMESLI. TURKLĀT SKATĪTS, KĀDĀ MĒRĀ KOMISIJA ĪSTENO DARBĪBAS, KAS ĻAUJ ŅEMT VĒRĀ GŪTĀS ATZIŅAS, LAI TURPINĀTU PALĪDZĪBU ŠAJĀ JOMĀ. ZIŅOJUMĀ SNIEGTI IZVĒRSTI IETEIKUMI, KAS VARĒTU PALĪDZĒT KOMISIJAI PALIELINĀT ŠĪM TRIM VALSTĪM SNIEGTĀ ATBALSTA EFEKTIVĀTI.



EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA



Publikāciju birojs
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-143-1



9 789292 071431