

EUROPESE  
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 9

2008

DE DOELTREFFENDHEID VAN EU-STEUN OP HET GEBIED  
VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID  
VOOR WIT-RUSLAND, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE



NL





Speciaal verslag nr. 9 // 2008

# DE DOELTREFFENDHEID VAN EU-STEUN OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VOOR WIT-RUSLAND, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
L – 1615 Luxembourg

Tel. (352) 43 98 45410  
Fax (352) 43 98 46430  
Mail : [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet : <http://www.eca.europa.eu>

## Speciaal verslag nr. 9 // 2008

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

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.  
Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2009

ISBN 978-92-9207-147-9  
DOI 10.2865/46408

© Europese Gemeenschappen, 2009  
Overneming met bronvermelding toegestaan

*Printed in Belgium*

# INHOUD

## Paragraaf

### AFKORTINGEN

### I-V SAMENVATTING

### 1-7 INLEIDING

### 8-10 REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

### 11-62 OPMERKINGEN

#### 11-52 **IN HOEVERRE IS DE EU-STEUN VOOR PROJECTEN OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID IN WIT-RUSLAND, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE SUCCESVOL GEWEEST?**

11-19 GRENSBEHEER: BEVREDIGENDE RESULTATEN

20-27 MIGRATIE EN ASIEL: MATIGE VOORUITGANG TEGEN EEN MOEILIJKE ACHTERGROND

28-44 BESTRIJDING VAN GEORGANISEERDE MISDAAD: WISSELENDE RESULTATEN

45-52 RECHTERLIJKE MACHT EN GOED BESTUUR: WISSELENDE RESULTATEN

#### 53-57 **WAT ZIJN DE HOOFDREDEKENEN VOOR ONDERMAATSE PRESTATIES?**

54 RESULTATEN DOORGAANS BEPERKT DOOR EEN COMBINATIE VAN FACTOREN WAARBIJ ALLE HOOFDACTOREN BETROKKEN ZIJN

55-56 TEKORTKOMINGEN IN HET PROJECTBEHEER VAN DE COMMISSIE

57 TEKORTKOMINGEN IN HET BEHEER VAN PROJECTEN DOOR INTERNATIONALE ORGANISATIES

#### 58-62 **IN HOEVERRE HEEFT DE COMMISSIE EEN LEERPROCES OPGEZET OM REKENING TE HOUDEN MET DE GETROKKEN LESSEN BIJ VOORTZETTING VAN DE BIJSTAND OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID?**

60-61 NIET ALLE MOGELIJKHEDEN TOT INFORMATIEVERZAMELING BENUT

62 OPGEDANE ERVARING KOMT NIET ALTIJD NAAR VOREN BIJ NIEUWE PROJECTEN

### 63-73 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

BIJLAGE I — LANDKAART

BIJLAGE II — JBZ — OVERZICHT VAN PROJECTEN (WAARVOOR VASTLEGGINGEN ZIJN GEDAAN IN HET KADER VAN DE PROGRAMMA'S 2000-2005)

BIJLAGE III — OVERZICHT VAN GECONTROLEERDE CONTRACTEN

BIJLAGE IV — EUBAM'S ACTIVITEITENTERREIN

### ANTWOORD VAN DE COMMISSIE



# AFKORTINGEN

**AENEAS:** Programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel

**BUMAD:** Multisectorale bijstand op het gebied van drugscontrole en institutionele opbouw in Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland

**DG:** Directoraat-generaal

**DG JLS:** Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid

**ENP:** Europees nabuurschapsbeleid

**EUBAM:** Missie van de Europese Unie voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne

**EuropeAid:** Bureau voor Samenwerking EuropeAid

**FIU:** Financiële-inlichtingeneenheid

**NGO's:** Niet-gouvernementele organisaties

**OVSE:** Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

**TACIS:** Technische bijstand aan het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten

# SAMENVATTING

## I.

Door de uitbreidingen van 2004 en 2007 grenst de EU direct aan Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne. De Commissie heeft deze landen aanzienlijke EU-middelen ter beschikking gesteld (166 miljoen euro in de periode 2000-2005) ter verbetering van hun capaciteit op het gebied van grenscontrole, beheer van het migratie-/asielvraagstuk, bestrijding van de georganiseerde misdaad, en rechterlijke macht en goed bestuur. De Commissie heeft de bijstand aan Wit-Rusland beperkt wegens een gebrek aan eerbiediging van de democratie en de mensenrechten. De EU heeft verschillende instrumenten ingezet, waarvan het TACIS-programma het belangrijkste is, en de bijstand werd grotendeels verleend via internationale organisaties (zie de paragrafen 1-7).

## II.

De controle van de Rekenkamer had ten doel, vast te stellen hoe succesvol de EU-steun is geweest, om welke redenen mogelijk onder de maat is gepresteerd en na te gaan in hoeverre de Commissie beschikt over een proces om rekening te houden met de getrokken lessen bij voortzetting van de bijstand op dit gebied. In het kader van de controle werden 40 contracten onderzocht met een totale waarde van 100 miljoen euro (zie de paragrafen 8-10 en **bijlage III**).

## III.

Met het merendeel van de gecontroleerde steun werden bevredigende resultaten bereikt, met name op het gebied van 'grensbeheer'. De vooruitgang was overwegend onbevredigend op het gebied van 'migratie en asiel'. Ten aanzien van de 'bestrijding van de georganiseerde misdaad' en 'rechterlijke macht en goed bestuur' werden wisselende resultaten geboekt (zie de paragrafen 11-52).

## IV.

De beperkte resultaten hingen doorgaans samen met een combinatie van factoren die verband hielden met de Commissie, de internationale instellingen en de diverse autoriteiten van de drie landen. Externe factoren zoals de aanhoudende politieke instabiliteit in Oekraïne deden ook afbreuk aan de projectresultaten. Ondanks het feit dat de delegatie in Kiev over zeer bekwaam personeel beschikte, was zij overbelast doordat zij op een snel groeiend beleidsterrein opereerde met projecten in Oekraïne maar ook Wit-Rusland en Moldavië. Het duurde bijna twee jaar voordat de delegatie in Moldavië, die in oktober 2005 was geopend, met operationeel projectbeheer begon. Het naast elkaar bestaan van verschillende financieringsinstrumenten die hetzelfde doel dienen en het gebrek aan samenhang ertussen kwam een kwalitatief hoogstaande aanpak niet ten goede. Ook vertoonde het gezamenlijk beheer met de internationale instellingen bepaalde tekortkomingen. In het algemeen was de coördinatie van de EU-steun met de andere donoren niet voldoende ontwikkeld. Ten slotte heeft de Commissie de mogelijkheden om lessen te trekken niet ten volle benut, en de opgedane ervaring werd niet altijd toegepast in pas opgestarte projecten (zie de paragrafen 53-62).

## V.

Op basis van deze opmerkingen doet de Rekenkamer gedetailleerde aanbevelingen die de Commissie zouden kunnen helpen, te komen tot doeltreffender steunverlening aan Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (zie de paragrafen 63-73).



# INLEIDING

1. Het is één van de fundamentele doelstellingen van de Europese Unie (EU), haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te bieden<sup>1</sup>. Deze doelstelling heeft een belangrijke externe dimensie. Door de uitbreidingen van 2004 en 2007 grenst de EU direct aan Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne, waarmee zij een gemeenschappelijke grens deelt; tevens staan zij voor dezelfde uitdagingen in de bestrijding van de georganiseerde misdaad, het terrorisme en andere illegale activiteiten (zie de landkaart in **bijlage I**).
  2. De EU heeft specifieke inspanningen geleverd om deze drie landen bij te staan in het verbeteren van hun capaciteit op het gebied van grenscontrole, beheer van migratie-/asielvraagstukken, bestrijding van de georganiseerde misdaad, en rechterlijke macht en goed bestuur<sup>2</sup>. In de periode 2000-2005 financierde de Commissie 89 projecten met een EU-bijdrage van in totaal 165,7 miljoen euro (zie **bijlage II**).
  3. De EU-steun loopt allereerst via het TACIS-programma<sup>3</sup>. De projecten zijn gefinancierd door middel van de diverse takken: nationale actieprogramma's, regionale actieprogramma's en programma's voor grensoverschrijdende samenwerking. TACIS, dat in 1991 werd opgericht, had als algemene doelstelling de overgang naar een vrijemarkteconomie te ondersteunen en de democratie en de rechtsstaat in de partnerlanden te versterken. TACIS werd in 2006 afgebouwd, maar de betalingen zullen ten minste tot 2010 doorlopen. Vanaf 2007 is de bijstand aan Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne ondergebracht bij het nieuwe Europese Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI)<sup>4</sup>.
  4. Naast TACIS heeft de EU nog andere instrumenten gebruikt om deze drie landen bij te staan op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid:
    - a) voorbereidende actie voor de samenwerking op het gebied van migratie (gefinancierd uit een specifiek begrotingsonderdeel);
    - b) programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel (AENEAS)<sup>5</sup>;
    - c) snellereactiemechanisme<sup>6</sup>;
    - d) Europees initiatief voor democratie en mensenrechten<sup>7</sup>.
- <sup>1</sup> Dit beleidsterrein noemde de Commissie voorheen „Justitie en binnenlandse zaken (JBZ)“.
- <sup>2</sup> Reeds in 2003 werd een EU-actieplan inzake justitie en binnenlandse zaken in Oekraïne gepubliceerd (PB C 77 van 29.3.2003). Dit actieplan werd in 2007 herzien.
- <sup>3</sup> Programma voor technische bijstand voor de landen van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten. Twaalf landen hebben hun voordeel gedaan met TACIS: Wit-Rusland, Moldavië, de Russische Federatie en Oekraïne in Oost-Europa, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië in de Kaukasus, Kazachstan, Republiek Kirgizië, Tadzjikistan, Turkmenistan en Oezbekistan in Centraal-Azië.
- <sup>4</sup> Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1).
- <sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 491/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 80 van 18.3.2004, blz. 1).
- <sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 381/2001 van de Raad (PB L 57 van 27.2.2001, blz. 5).
- <sup>7</sup> Verordening (EG) nr. 2242/2004 van de Raad (PB L 390 van 31.12.2004, blz. 21).

5. Na de deconcentratie<sup>8</sup> in 2003 kreeg de delegatie van de Commissie in Kiev de algemene verantwoordelijkheid voor de EU-steunverlening in alle drie de landen. In oktober 2005 werd in Moldavië een nieuwe delegatie geopend die in de zomer van 2007 verantwoordelijk werd voor de projectuitvoering. Andere dan TACIS-projecten worden doorgaans beheerd door het hoofdkantoor van de Commissie (EuropeAid en DG JLS).
6. De bijstand op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt grotendeels verleend via internationale organisaties: het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP), Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR), Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of de Raad van Europa (RvE). Krachtens standaardovereenkomsten inzake bijdragen die met de Commissie zijn gesloten, zijn deze internationale organisaties belast met bepaalde aspecten van de projectuitvoering, met inbegrip van aanbestedings- en betalingsprocedures (de zogeheten variant gezamenlijk beheer).
7. Wit-Rusland verkeerde in een specifieke situatie. In 1996 werd er een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen Wit-Rusland en de EU gesloten, maar de ratificatie ervan werd opgeschort vanwege het gebrek aan eerbiediging van de democratie en de mensenrechten. Gedurende de door de controle bestreken periode werd de bijstand aan Wit-Rusland dan ook beperkt tot humanitaire, grensoverschrijdende en regionale samenwerkingsprojecten, voorziening in de behoeften van de bevolking en tot projecten die de democratisering en de democratische krachten direct of indirect ondersteunen (bijv. ondersteuning van de onafhankelijke media, studiebeurzen voor de jeugd). De projecten op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in Wit-Rusland zijn overwegend meerlandenprojecten die onder meer Moldavië en Oekraïne bestrijken.

<sup>8</sup> Het geven van beheersverantwoordelijkheid aan de delegaties van de Commissie in de landen.

# REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

**8.** De controle had tot doel, na te gaan hoe doeltreffend de EU-steun op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne is. Met de controle werd beoogd, antwoord te krijgen op drie vragen:

- a) In hoeverre is de EU-steun voor projecten op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne succesvol geweest?
- b) Welke zijn de hoofdredenen voor mogelijk ondermaatse prestaties?
- c) In hoeverre beschikt de Commissie over een leerproces om rekening te houden met de getrokken lessen bij voortzetting van de bijstand op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid?

<sup>9</sup> Een project wordt uitgevoerd door middel van één of meer contracten.

<sup>10</sup> De Commissie heeft een contract met een consortium voor regelmatig toezicht op de projecten.

**9.** De Rekenkamer controleerde 40 contracten, die waren geselecteerd op basis van vakkundige oordeelsvorming, waarvoor de EU in totaal 99,3 miljoen euro heeft bijgedragen (van een totaalaantal van 89 projecten<sup>9</sup> voor een bedrag van 165,7 miljoen euro in 2000-2005), waaronder 24 verstreken, en 16 nog lopende contracten (*bijlage III*). De meeste van deze lopende contracten vormden de voortzetting van eerdere door de EU gefinancierde projecten, zodat het leerproces van de Commissie kon worden geëvalueerd (hoofdvraag c) hierboven). De controle hield onderzoek in van: de resultaten van de projecten en een vergelijking met de geformuleerde doelstellingen; factoren die de verwezenlijking van de doelstellingen belemmeren, en getrokken lessen alsmede de vraag of hiermee rekening werd gehouden in vervolgprojecten of -programma's.

**10.** De 40 onderzochte contracten vielen onder vier deelgebieden:

- a) grensbeheer;
- b) migratie en asiel;
- c) bestrijding van georganiseerde misdaad, en
- d) rechterlijke macht en goed bestuur.

Het controleteam onderzocht de projecten ter plaatse in de periode november 2006-juli 2007, en legde onder meer bezoeken af aan uitvoerende internationale organisaties en nationale instanties, alsmede toezichtenheden<sup>10</sup>.

# OPMERKINGEN

## IN HOEVERRE IS DE EU-STEUN VOOR PROJECTEN OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID IN WIT-RUSLAND, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE SUCCESVOL GEWEEST?

### GRENSBEHEER: BEVREDIGENDE RESULTATEN

11. Wit-Rusland en Oekraïne hebben bij het grensbeheer met grote problemen te kampen vanwege de totale lengte van hun buitengrenzen (circa 3 000 km, respectievelijk 7 000 km) en het gebrek aan officiële grensafbakening, met name met Rusland. Aan de grens tussen Rusland en Wit-Rusland worden nauwelijks grens- en douanecontroles verricht. Deze poreusheid van de grenzen werkt zowel grensoverschrijdende criminele activiteit als illegale migratie in de hand.
12. Het beheer van de grens tussen Moldavië en Oekraïne wordt gecompliceerd door het bestaan van de zelfverklaarde Republiek Transnistrië, die niet internationaal wordt erkend. De staatsgrens Moldavië-Oekraïne is 1 222 km lang, waarvan 472 km aan Moldavische zijde onder controle van de Transnistrische autoriteiten staat. Deze hebben de controle over de regio ten oosten van de rivier de Dniestr en treden de facto onafhankelijk van de rest van Moldavië op (zie tekstvak 1).

#### TEKSTVAK 1

### ACHTERGROND VAN HET CONFLICT ROND TRANSNISTRİË

Terwijl Moldavië vanaf 1989 een proces van emancipatie ten opzichte van de Sovjet-Unie doormaakte, kwamen er in de regio's met overwegend niet-Moldavische bevolkingsgroepen protestbewegingen op gang die zich verzetten tegen de pogingen tot onafhankelijkheid van Moldavië. In reactie op het uitroepen door Moldavië van zijn soevereiniteit werd in 1990 een afzonderlijke Transnistrische Moldavische Republiek uitgeroepen. Er waren schermutselingen en de gevechten escaleerden in 1992, toen er honderden doden vielen en ongeveer 100 000 mensen op de vlucht gingen.

Sinds 1995 hebben Moldavië en Transnistrië, met de hulp van de OVSE, Rusland en Oekraïne als internationale bemiddelaars, een mogelijke beslechting van het vastgelopen conflict besproken. Met het aantreden van de regering van president Joesjenko in Oekraïne kwam er zicht op verdere vooruitgang in de bijlegging van het conflict. Sinds september 2005 hebben de EU en de VS als waarnemers deelgenomen aan het onderhandelingsproces. De EU wordt sinds maart 2005 vertegenwoordigd door een speciaal vertegenwoordiger voor Moldavië.

13. De Commissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de capaciteit inzake grensbeheer van Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne. Grensbeheer is het terrein waarmee de meeste financiële middelen gemoeid zijn bij projecten op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. 63,2 % van de EU-steun (104,7 miljoen euro) in het kader van de programma's 2000-2005 werd aan dit terrein toegewezen. De Rekenkamer controleerde tien contracten met een totale waarde van 51,8 miljoen euro.

<sup>11</sup> De internationale grensterminal van Kozlovichi (gelegen in de omgeving van Brest in de Republiek Wit-Rusland) is de hoofdwegverbinding voor vrachtverkeer tussen de Republiek Wit-Rusland en Polen (trans-Europese vervoerscorridor II).

14. Met de meeste gecontroleerde projecten werden bevredigende resultaten behaald (zie **bijlage III**). Gebruikmaking van moderne apparatuur en verbeterde technologie, alsmede opleiding van grenswachten resulteerden in verbetering van de grenscontroles en -bewaking (zie voorbeelden in tekstvak 2). Met name het comité van bewakers van de staatsgrenzen (State Border Guard Committee) van Wit-Rusland gaf blijk van een grote inzet en maakte gebruik van zijn militaire structuur om alle contractbepalingen nauwgezet toe te passen. Er werden echter grote problemen geconstateerd in de contracten voor de uitvoering van werken voor de aanleg van de Koslovichi II-grensterminal<sup>11</sup> (zie tekstvak 3).

## TEKSTVAK 2

### VOORBEELD VAN EEN BEVREDIGEND RESULTAAT: GEBRUIKMAKING VAN MODERNE APPARATUUR VERSTERKT GRENSCONTROLE

De projecten „Verbetering grensbeheer Oekraïne” (EU-bijdrage van 4,0 miljoen euro) en „Versterking grensbeheer in de Republiek Wit-Rusland” (EU-bijdrage van 13,3 miljoen euro) voorzagen onder meer in camera's, microscopen, instrumenten voor het verifiëren van documenten, voertuigen, IT-apparatuur met geautomatiseerd telefoonverkeer voor grensdiensten en hardware voor het online controleren van bijv. op een zwarte lijst geplaatste personen en gestolen voertuigen. Alle gecontroleerde zaken waarin geïnvesteerd was, waren volgens het inventarisboek aanwezig, naar behoren geëtiketteerd, operationeel en werden voor de beoogde doeleinden gebruikt.

15. Het in financieel opzicht belangrijkste project op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, de missie van de EU voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne<sup>12</sup> (EUBAM, met een totale EU-bijdrage van 19,1 miljoen euro) heeft enorm bijgedragen tot de capaciteitsopbouw bij de Moldavische en Oekraïense grensbewakings- en douanediens- ten (zie landkaart in **bijlage IV**). Zo bevorderde EUBAM de doeltreffende implementatie en bewaking van een nieuwe douaneregeling tussen Moldavië en Oekraïne, waarmee het smokkel en illegale grensoverschrijdende activiteiten hielp bestrijden. Dit resulteerde in de opsporing van een aanzienlijke smokkel waarbij Transnistrië betrokken was. De illegale ontwijking van belastingen en douanerechten betrof bijv. voertuigen, groenten en fruit en pluimveevlees. Voor pluimveevlees alleen al berekende EUBAM dat de verliezen voor de Oekraïense rijksbegroting tot 43 miljoen euro opliepen, en voor de Moldavische rijksbegroting tot 18 miljoen euro (periode oktober 2005 tot mei 2006).

<sup>12</sup> EUBAM is op 1 december 2005 opgezet. De EUBAM-operaties vinden plaats op basis van een memorandum van overeenstemming dat is gesloten tussen de Europese Commissie en de regeringen van Oekraïne en de Republiek Moldavië. Een motiverende factor was de bedreiging van de veiligheid vanuit de regio Transnistrië, met haar veronderstelde hoge niveau van grensoverschrijdende criminele activiteit. EUBAM wordt geïmplementeerd door het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (United Nations Development Programme, UNDP). 16 EU-lidstaten dragen in natura bij door professioneel personeel naar de missie te detacheren (ongeveer 100 douane- en grensbewakingsbeambten). EUBAM vestigde zijn operationele hoofdkwartier in Odessa (Oekraïne) en heeft één plaatselijk kantoor in Chisinau (Moldavië) opgezet en nog vijf plaatselijke kantoren bij de Oekraïens/Moldavisch/Transnistrische grens, alsmede een plaatselijk kantoor/logistieke basis in de zeehavens van Odessa en Illichevsk.

### TEKSTVAK 3

#### VOORBEELD VAN TEGENVALLENDE RESULTATEN: OMVANG VAN WERKEN BEPERKT EN VERTRAGINGEN

Eind 2006, toen de Koslovichi II-grensterminal (EU-bijdrage van 14,0 miljoen euro) eigenlijk had moeten zijn voltooid, bood deze nog de aanblik van een enorme bouwplaats met gebouwen die voor het merendeel slechts half af waren, terwijl de wegen, parkeerterreinen en trottoirs nog moesten worden aangelegd. Problemen rond de belastingvrijstelling, in combinatie met een te lage prijsstelling in het stadium van de aanbesteding, leidden tot een addendum bij het contract dat de omvang van de werken aanzienlijk beperkte (zo zullen sommige gebouwen onvoltooid blijven, en zal alleen het geraamte ervan worden afgebouwd). Er zullen aanzienlijke extra middelen nodig zijn om de internationale grensterminal af te ronden zoals aanvankelijk gepland en contractueel overeengekomen.

- 16.** EUBAM bracht grote problemen aan het licht bij het waarborgen van strafrechtelijke vervolging voor smokkel<sup>13</sup> (ontoereikende wetgeving; ondoelmattige interactie/onduidelijk rol van de nationale douanedienst, de nationale grensbewakingsdienst, de belastinginspectie en de veiligheidsdienst; slechte afbakening van de groene grens). In de meeste zaken vond geen strafrechtelijke, maar slechts administratiefrechtelijke vervolging plaats zonder verplichte confiscatie van de betrokken goederen<sup>14</sup>. EUBAM rapporteerde ook dat door de hoge mate van corruptie bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht smokkelaars konden worden vrijgelaten en de smokkelgoederen konden worden teruggegeven aan de smokkelaars.
- 17.** Toen EUBAM in november 2005 van start ging, werd het de eerste zes maanden gefinancierd door het snellereactiemechanisme<sup>15</sup>. Het mechanisme werd ingezet om op snelle, flexibele wijze te kunnen reageren op de gelegenheid die zich in 2005 aandeed om een stap dichterbij de oplossing van het Transnistrische conflict te komen (zie tekstvak 1). Bij het project wordt ervan uitgegaan dat verbeterde grens- en douanecontrole en grensbewaking langs de gehele grens essentiële onderdelen zijn van een vreedzame oplossing. Of deze veronderstelling terecht wordt gemaakt, moet op zeer lange termijn blijken.
- 18.** Vervolgens werd de financiering van EUBAM gekenmerkt door de gebruikmaking van diverse kortlopende contracten die uit verschillende regionale TACIS-actieprogramma's werden gefinancierd. Bijgevolg moesten arbeidsovereenkomsten met personeel en huurovereenkomsten om de paar maanden worden verlengd. De Commissie had een dergelijk langlopend project (voor bijna 1 miljoen euro per maand) niet voorzien toen zij haar activiteiten in de regio programmeerde.
- 19.** Als aanvulling op de door EUBAM verleende steun financiert de EU de aankoop van grensapparatuur in het kader van het project „Verbetering van grenscontroles aan de Moldavisch-Oekraïense grens” (BOMMOLUK-project, EU-bijdrage van 9,9 miljoen euro). Deze bijkomende activiteit brengt een aantal uitdagingen met zich die in de toekomst moeten worden aangegaan, zoals ingewikkelde aanbestedingsprocedures<sup>16</sup>, het kiezen van de beste fysieke lokatie voor de apparatuur met het oog op de lengte van de grenzen, en het waarborgen van complementariteit met de door andere donoren gefinancierde apparatuur<sup>17</sup>. Ook dienen de regeringen voldoende nationale middelen te verschaffen voor de lopende kosten en het onderhoud.
- <sup>13</sup> Bijv. aan de hand van een geval van kostbare alcoholische producten die vanuit de regio Transnistrië naar Oekraïne werden gesmokkeld.
- <sup>14</sup> „Burden of Proof, the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine” (over de bewijslast, de problematiek van het waarborgen van strafvervolging in smokkelzaken in Oekraïne), speciaal verslag van EUBAM.
- <sup>15</sup> Dit mechanisme kan in werking worden gesteld in situaties „waarbij zich in de betrokken begunstigde landen situaties voordoen van crises of uitbrekende crises, situaties die een bedreiging voor de openbare orde, de veiligheid en beveiliging van individuele personen vormen, situaties die dreigen te escaleren in een gewapend conflict of dreigen het land te destabiliseren... ”.
- <sup>16</sup> Bij een eerder project konden voor Oekraïne geen grondradarapparatuur en een radiocommunicatienetwerk (met een totale waarde van 5,0 miljoen euro) worden aangeschaft en geleverd doordat de aanbestedingsprocedures niets opleverden.
- <sup>17</sup> De Amerikaanse regering heeft 28 miljoen dollar uitgetrokken voor een betere bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens aan de Oekraïens-Moldavische staatsgrens.

## MIGRATIE EN ASIEL: MATIGE VOORUITGANG TEGEN EEN MOEILIJKE ACHTERGROND

- 20.** Het EU-beleid is erop gericht, derde landen te steunen in hun inspanningen ter verbetering van hun capaciteit op het gebied van migratiebeheer en bescherming van vluchtelingen, ter voorkoming en bestrijding van illegale immigratie, ter voorlichting over legale migratiekanalen en ter verhelping van vluchtelingensituaties door betere toegang tot duurzame oplossingen te verschaffen.
- 21.** Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne bevinden zich aan de oostgrens van de uitgebreide EU. Alle drie worden zij beschouwd als doorvoerlanden voor grootschalige westwaartse illegale migratie. Met name Oekraïne heeft te maken met toegenomen migratiebewegingen van personen (zowel legaal als illegaal) die zijn grondgebied binnenkomen en passeren. Duizenden illegale migranten reizen jaarlijks door het land, met name via de grens met Rusland.
- 22.** Oekraïne kampt met een chronisch tekort aan huisvesting, vooral voor langer blijvende illegale migranten. Repatriëring vereist identificatie van de personen door de Oekraïense autoriteiten en medewerking van de betrokken ambassades of consulaten, die niet altijd even behulpzaam zijn. Een andere oplossing zou overname zijn, dat wil zeggen het toelaten van de vastgezette personen door het land vanwaar zij Oekraïne illegaal zijn binnengekomen. Er is echter geen overnameovereenkomst gesloten tussen Oekraïne en Rusland, het voornaamste land van herkomst van de illegale migranten in Oekraïne.
- 23.** De behoefte aan adequate huisvesting voor illegale migranten is onlangs nijpender geworden, met de inwerkingtreding per 1 januari 2008 van een overnameovereenkomst met de Europese Gemeenschap. In 2010, na een overgangsperiode van twee jaar, zal Oekraïne te maken krijgen met het vereiste, honderden of zelfs duizenden illegale migranten uit derde landen te huisvesten, die thans worden vastgehouden in de naburige EU-lidstaten Hongarije, Slowakije en Polen, en de EU langs illegale weg bereikten via Oekraïne.



- 24.** Voor de projecten op het deelgebied migratie en asiel werd een totale EU-bijdrage van 16,8 miljoen euro (10,2 % van het totale steunbedrag) ontvangen uit de programma's 2000-2005. De Rekenkamer controleerde tien contracten waarmee een totale EU-bijdrage van 13,8 miljoen euro gemoeid was.
- 25.** De projectresultaten die op dit gebied van migratie en asiel werden bereikt, waren met name wat de infrastructuur betreft onbevredigend (zie **bijlage III**). Een belangrijke doelstelling van de EU is, te helpen voorzien in opvangcentra die voldoen aan internationale humanitaire normen voor illegale migranten alsmede voor asielzoekers. In Oekraïne is deze doelstelling bij lange na niet verwezenlijkt:
- De omstandigheden waaronder illegale migranten in bestaande centra werden vastgehouden en gehuisvest, waren vaak verre van aanvaardbaar. In het algemeen hebben illegale migranten in Oekraïne ernstig te lijden van overvolle accommodatie, ontoereikende sanitaire voorzieningen en slecht voedsel (zie tekstvak 4);
  - De bouw/opknopbeurt van nieuwe faciliteiten voor illegale migranten vorderde niet zoals gepland (zie tekstvak 5);
  - Nieuw gebouwde tijdelijke opvangcentra voor asielzoekers werden onderbenut, of in het geheel niet gebruikt (zie tekstvak 6).

#### TEKSTVAK 4

#### ONDANKS VERLICHTING DOOR EU-STEUN ZIJN LEEFOMSTANDIGHEDEN VOOR ILLEGALE MIGRANTEN IN BESTAAND OPVANGCENTRUM NOG STEEDS ONAANVAARDBAAR

Het project „Opzet van migratiebeheersysteem in Zakarpatia, Oekraïne”<sup>18</sup> (EU-bijdrage van 2 miljoen euro voor twee contracten) voorzag hoofdzakelijk in de basisbehoeften van de migranten: pakketten met voedsel en toiletartikelen werden uitgedeeld, medische hulp werd geboden, kleding en beddengoed werden uitgedeeld en er werd juridisch advies verleend. Bovendien werden dringende reparaties, bouwwerkzaamheden en allerlei exploitatiekosten gefinancierd. Het project is bovenal een humanitaire hulpactie, en is niet gericht op capaciteitsopbouw, al kan de titel ervan die indruk wekken.

Nadat de delegatie bijna een jaar operationeel was, oefende zij ter plaatse toezicht op het project uit (april 2005). Zij meldde dat de omstandigheden in de detentiecentra in Pavchino en Chop (het oude deel van het gebouw) onmenselijk en vernederend waren en niet voldeden aan de minimale normen zoals gesteld door de Raad van Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Comité ter bestrijding van marteling en onmenselijke behandeling. Voorts trof de delegatie bewijs aan dat de door middel van het project verleende humanitaire hulp niet altijd bij de beoogde migranten terechtkwam. Dit leidde tot corrigerende maatregelen van de Oekraïense autoriteiten.

<sup>18</sup> De regio Zakarpatia grenst aan Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije, en is een doorvoercorridor in Oekraïne voor migranten die op weg zijn naar West-Europa.

- 26.** De duurzaamheid van detentie- en opvangcentra staat in Oekraïne op het spel vanwege het gebrek aan overheidsgeld voor de exploitatie- en onderhoudskosten en de onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de Dienst bewaking van de staatsgrenzen en het Ministerie van Binnenlandse zaken.
- 27.** Ook werden moeilijkheden in verband met de registratie van projecten, belastingvrijstelling, grondeigendom en -financiering geconstateerd bij de bouw van een tijdelijk opvangcentrum voor asielzoekers (25 personen) in Wit-Rusland<sup>19</sup>. In Moldavië daarentegen was de situatie beter. Een tijdelijk opvangcentrum in Chisinau met 160 plaatsen was in november 2005 reeds volledig operationeel.

<sup>19</sup> Het centrum bevindt zich in Gomel, dichtbij Oekraïne, waar de gemeenschap van Afghaanse vluchtelingen gestaag groeit.

Ten tijde van de controle in november 2006 werd de capaciteit in Pavchino (320 personen) met ongeveer 100 overschreden. De lokale projectpartners meldden dat de overbezetting in de zomertijd veel ernstiger was, oplopend tot 700 personen, met alle negatieve gevolgen van dien voor hygiëne en gezondheid.

De door de Rekenkamer geïnterviewde migranten aarzelden om vrijuit te spreken. Niettemin werden er klachten geuit, over medicijnen die niet werden doorgegeven en de praktijk van het fouilleren door gemaskerde personen. Ook werd duidelijk dat het project nog steeds niet in de basisbehoeften voorzorg (bijv. voldoende verwarming, voorziening in voldoende schoon en warm water, adequate kleding, inclusief schoeisel). Bovendien waren er onvoldoende tolkfaciliteiten beschikbaar in de kampen, hetgeen de communicatie tussen de migranten en de autoriteiten bemoeilijkte.

## BESTRIJDING VAN GEORGANISEERDE MISDAAD: WISSELENDE RESULTATEN

- 28.** In het algemeen ging het post-communistische overgangsproces in de landen van Midden- en Oost-Europa gepaard met een aanzienlijke stijging in de georganiseerde misdaad, zoals mensenhandel, drugshandel en witwaspraktijken.
- 29.** Oekraïne en Moldavië zijn belangrijke aanvoerlanden voor vrouwen- en kinderhandel ten behoeve van dwangprostitutie in Europa. De afgelopen jaren groeide ook de mannenhandel, waarbij mannen bijv. worden onderworpen aan dwangarbeid. Het blijft betrekkelijk onbekend op welke schaal deze praktijken plaatsvinden, juist vanwege de aard van de georganiseerde misdaad, en omdat weinig mensen bereid of in staat zijn om de autoriteiten te melden wat hen is overkomen. Dit wordt nog verergerd door een gebrek aan getuigenbescherming. Voor de drugshandel worden Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië beschouwd als de doorvoerroutes naar EU-lidstaten. Er is steeds meer gebruik gemaakt van de banksystemen voor het witwassen van de opbrengsten van zware misdaad.
- 30.** Met de bestrijding van de georganiseerde misdaad was 19,2 miljoen euro (11,6 %) gemoeid van de totale middelen die uit programma's voor de periode 2000-2005 waren toegewezen aan het gebied vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De Rekenkamer controleerde tien contracten met een totale EU-bijdrage van 18,6 miljoen euro.

### TEKSTVAK 5

#### MATIGE VOORUITGANG IN HET OPZETTEN VAN NIEUWE OPVANGCENTRA VOOR ILLEGALE MIGRANTEN

Centraal in het project „Capaciteitsopbouw van Migratiebeheer-CBMM I, Oekraïne” (EU-bijdrage van 3,8 miljoen euro) stond het opknappen en uitrusten van twee voormalige militaire terreinen als migrantenopvangcentra voor 1 260 personen. De project-stuurgroep besloot in juni 2006 om het geld voor het project uitsluitend aan het opknappen van een van de terreinen te besteden. Ten tijde van de controle (in november 2006) waren er geen contracten voor de uitvoering van werken gesloten en was er geen geld besteed aan een opknapbeurt, ongeveer drie maanden na de oorspronkelijke einddatum van het project (1.9.2006). Er liepen nog besprekingen over basale aspecten van de opknapbeurt, bijv. hoe het terrein zou worden verwarmd en welke oplossing er zou worden gevonden voor afvalwater. De stuurgroep besloot ook, het aantal te huisvesten personen te beperken tot 250. Dit houdt in dat de door de EU gefinancierde capaciteit met circa 1 000 plaatsen zou worden verminderd in vergelijking met de oorspronkelijke planning.

- 31.** Ondanks verschillende successen is de vooruitgang in de strijd tegen de georganiseerde misdaad over het geheel genomen nog ontoereikend (zie *bijlage III*). De componenten strafbaarstelling en vervolging van de projecten ter bestrijding van de mensenhandel lieten te wensen over<sup>20</sup> (zie de paragrafen 34 en 35). Een belangrijk kenmerk ervan is overlapping, aangezien veel donoren maar al te graag projecten op dit terrein financieren (zie paragraaf 36). Ten aanzien van drugscontrole vorderden de projecten op de terreinen van wetgeving en de politieke inlichtingendienst langzaam (zie paragraaf 40). Waar het gaat om het voorkomen van witwaspraktijken en financiering van terrorisme is het een grote uitdaging, te komen tot succesvolle vervolging (zie paragraaf 44).

<sup>20</sup> De projecten tegen mensenhandel kenden drie standaardonderdelen: bescherming en re-integratie, strafbaarstelling en vervolging, en bewustmaking. In de projectdocumentatie is de term „strafbaarstelling” gebruikelijk.

### Bestrijding van mensenhandel

- 32.** De regeringen van Oekraïne en Moldavië verklaarden in nationale beleidsdocumenten zich te zullen inzetten voor de bestrijding van mensenhandel. Eén project werd gecontroleerd in Oekraïne (EU-bijdrage van 1,9 miljoen euro) en drie projecten (waaronder een revalidatiecentrum voor slachtoffers van mensenhandel) in Moldavië (totale EU-bijdrage van 1,2 miljoen euro).

## ONDERBENUTTING VAN NIEUW GEBOUWDE ASIELZOEKERSCENTRA

In Oekraïne, eind 2006, konden slechts ongeveer 65 personen meer worden gehuisvest in tijdelijke opvangcentra (TOC's) in plaats van 350 zoals gepland (EU-bijdrage van 1,6 miljoen euro voor 'Versterking van de asielsystemen van Oekraïne en Moldavië'). De hoofdreden was dat het centrum in Odessa slechts voor de helft werd gebruikt bij gebrek aan overheidsfinanciering van de exploitatiekosten, en dat het centrum in Mukachevo voor 80 personen ruim anderhalf jaar lang volledig bleef leegstaan, in feite sinds het werd geopend in april 2005. Deze verspilling in Mukachevo was het resultaat van het voortdurend verzuim om het eigendom van het gebouw over te dragen van de grenswachten aan de verantwoordelijke instantie die projectpartner was. Intussen woonden de asielzoekers die niet over eigen middelen beschikten, in tenten en andere noodvoorzieningen die door de grenswachten worden beheerd.

- 33.** Met behulp van de projecten werden groots opgezette bewustmakingscampagnes gevoerd in Moldavië en Oekraïne (bijv. theatervoorstellingen, tal van publicaties, gratis servicelijnen), en werd humanitaire hulp verleend aan honderden slachtoffers van mensenhandel (bijv. rechtsbijstand, medische hulp, huisvestingstoelage, hulp met vervoer, beroepsopleiding, subsidies „in natura” voor het starten van kleine ondernemingen). Zodoende werden de aspecten van preventie en re-integratie door de projecten goed bestreken.
- 34.** De resultaten waren minder positief wat de componenten strafbaarstelling en vervolging betreft, met name waar het gaat om gegevensuitwisseling tussen wetshandhavingdiensten. In Oekraïne merkten de TACIS-toezichthouders dat de nationale grensbewakingsdienst niet samenwerkte bij initiatieven betreffende gegevensuitwisseling. De maatregel om grensposten uit te rusten met het i24/7-systeem<sup>21</sup> faalde toen de aanbestedingsprocedure werd ingetrokken omdat de Oekraïense belanghebbenden vasthielden aan een leverancier wiens prijzen ver boven marktprijzen lagen.
- 35.** Het verkrijgen van bewijs vormt een grote uitdaging, aangezien het delict vaak buiten Moldavië of Oekraïne is gepleegd. De nationale autoriteiten hekelden de trage reacties van andere landen op verzoeken om wederzijdse bijstand. Om dergelijke procedurele belemmeringen te helpen omzeilen, werden uit de projecten netwerkbezoeken van rechtshandhavingfunctionarissen bekostigd aan doorreis- of bestemmingslanden van slachtoffers. Bovendien namen politiefunctionarissen deel aan workshops inzake onderzoekstechnieken en werd wetgeving tegen de mensenhandel besproken. De regelingen voor wederzijdse bijstand vertonen nog steeds tekortkomingen.
- 36.** De doelmatigheid en zuinigheid zijn voorwerp van zorg. Doordat veel donororganisaties bereid zijn de bestrijding van de mensenhandel te financieren, bestaat de uitdaging erin onnodige dubbele acties te vermijden en een kosteneffectieve besteding van de middelen te waarborgen. Zo moesten in Moldavië bepaalde projectactiviteiten worden veranderd, en werd een ongewoon hoge huur betaald voor het gebouw van het revalidatiecentrum in Chisinau<sup>22</sup>. Bovendien kan niet altijd duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de resultaten van de EU-steun en die van andere organisaties, zodat moeilijk is na te gaan hoe doeltreffend de EU-uitgaven zijn.

<sup>21</sup> Wereldwijd politiecommunicatiesysteem van Interpol dat 24 uur per dag werkt.

<sup>22</sup> Het voor voedsel en huisvesting uitgetrokken bedrag beliep meer dan tweemaal het bedrag dat was begroot voor vergelijkbare diensten bij het gelijksoortige revalidatiecentrum in Kiev.

### Drugscontrole

- 37.** Een ander belangrijk project op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad draagt de naam „Multisectorale bijstand op het gebied van drugscontrole en institutionele opbouw in Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland” (BUMAD). Dit is een meerjarige activiteit in drie fasen die in 2003 van start ging en naar verwachting eind 2008 zal aflopen (totale EU-bijdrage: 6,5 miljoen euro).
- 38.** Dit programma, dat Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland bestrijkt, is het derde in een reeks door de EU gefinancierde regionale programma's die bedoeld zijn om de heroïnehandel vanuit Afghanistan in westelijke richting naar de EU te filteren<sup>23</sup>. De algemene doelstelling is het beperken van de drugs-handel vanuit en via de drie landen naar de EU-lidstaten.
- 39.** De meeste activiteiten die in het kader van de verschillende deelprojecten waren gepland, werden uitgevoerd (bijv. juridische bijstand, controle van zeehavens (Oekraïne), controle van landsgrenzen, preventie door de politie en de gemeenschap). Aan het eind van de tweede fase (januari 2007) was de algemene indruk dat behoorlijke vorderingen waren gemaakt met het opzetten van de nationale antidrugseenheden, bijv. de nationale waarnemingsposten voor drugs, en van cursussen in drugspreventie bij de respectievelijke politieacademies of opleidingen op het gebied van vraagvermindering naar drugs voor tal van NGO's in de drie landen.
- 40.** Er werd trage vooruitgang vastgesteld op onderdelen van de wetgeving en van de politieke inlichtingendienst. De noodzakelijke samenwerking tussen de douane, grenswachten, politie en geheime diensten met het oog op doeltreffend strafrechtelijk onderzoek is in de drie landen nog niet voldoende ontwikkeld. Het opzetten van de nationale systemen ter ondersteuning van strafrechtelijk onderzoek naar drugshandelaars vereist niet alleen de juiste analytische instrumenten, maar ook een intensieve samenwerking tussen agentschappen die niet gewend zijn om operationele gegevens op systematische wijze te delen. Een andere complicatie vormen onevenwichtigheden in onderzoeksbevoegdheden. Een bijzondere belemmering in Wit-Rusland is de kennelijke terughoudendheid van de geheime dienst om buitenlandse analysesoftware te accepteren. De Commissie heeft bij het plannen van het project de tijd onderschat die gemoeid was met het veranderen van het operationele denken en het overwinnen van rivaliteit tussen handhavingsorganen.

<sup>23</sup> Het eerste programma, CADAP, startte in Centraal-Azië in 2000, en het tweede, SCAD, in de zuidelijke Kaukasus in 2001.

- 41.** Voordat BUMAD 2 tot stand was gebracht (januari 2007), waren de in beslag genomen partijen heroïne en cocaïne gering. Er kwamen slechts twee internationale pogingen tot heroïnehandel in Oekraïne aan het licht, dankzij door het project verschaft software. De in beslag genomen drugs in alle drie de landen waren hoofdzakelijk plaatselijk geproduceerde papaver en cannabis. De Oekraïense veiligheidsdienst meldde in juli 2007 echter dat, in samenwerking met de Amerikaanse narcoticadienst en Turkse rechtshandhavingsorganisaties, 174 kg heroïne in de zeehaven Illichevsk was geconfisqueerd.

<sup>24</sup> Het initiatief betreffende „niet-coöperatieve landen en gebieden” (NCCT) werd genomen door een intergouvernementele financiële actiegroep (FATF) om te waarborgen dat maatregelen ter preventie, opsporing en bestrafing van witwaspraktijken worden toegepast volgens internationaal erkende normen.

### **Projecten gericht tegen witwaspraktijken/financiering van terrorisme**

- 42.** De algemene doelstelling van het „Project tegen witwaspraktijken in Oekraïne” (EU-bijdrage van 1 miljoen euro) was te voorkomen dat het financiële systeem wordt gebruikt om de opbrengsten van zware misdaad wit te wassen en de Oekraïense autoriteiten in staat te stellen samen te werken in de strijd tegen witwaspraktijken.
- 43.** Het project droeg ertoe bij dat Oekraïne in februari 2004 werd verwijderd van de lijst „niet-coöperatieve landen en gebieden”<sup>24</sup>, hetgeen van zeer groot belang was, en dat Oekraïne als lid van de Egmont-groep<sup>25</sup> werd aanvaard in juni 2004. Verder functioneerde het landelijk comité voor financieel toezicht (SCFM, State Committee for Financial Monitoring) als de financiële-inlichtingeneenheid van Oekraïne (FIU)<sup>26</sup>. In de jaren tot 2006 is het aantal door het SCFM naar rechtshandhavingsinstanties verwezen zaken aanzienlijk gestegen (18 in 2003; 446 in 2006).
- 44.** Het opzetten van een FIU is nog maar een eerste — zij het belangrijk — vereiste voor bestrijding van witwaspraktijken. Ook is er behoefte aan doeltreffend functionerende rechtshandhavingsinstanties en opgeleide rechters. Een groot probleem vormt het gebrek aan succesvolle vervolging. Tot eind 2006 deden de rechtbanken slechts drie uitspraken in witwaszaken. Het gebrek aan een moderne regeling voor inbeslagneming en confiscatie van activa werd ook onderkend als een ernstige lacune in de bestrijding van witwaspraktijken. Oekraïne is echter verder gevorderd in de bestrijding van witwaspraktijken en financiering van terrorisme dan Moldavië, waar men zich grote zorgen maakt over de doeltreffendheid van het huidige systeem (bijv. tekortkomingen in het Centrum ter bestrijding van economische criminaliteit en corruptie of onderbenutting van bepalingen inzake inbeslagneming, blokkering en confiscatie)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Veel landen over de gehele wereld hebben gespecialiseerde overheidsinstanties opgezet, de zogeheten ‘financiële-inlichtingeneenheden’ (FIU). Een groep FIU’s erkende de voordelen van het ontwikkelen van een FIU-netwerk, en besloot in 1995 in het Egmont Arenberg-paleis te Brussel om een informele groep ter bevordering van de internationale samenwerking op te zetten. Deze FIU’s, thans bekend als de Egmont-groep, komen regelmatig samen om te zoeken naar wegen tot samenwerking, met name op het gebied van gegevensuitwisseling, opleiding en delen van deskundigheid. Er zijn ongeveer 100 landen met erkende operationele FIU’s.

<sup>26</sup> Een FIU is verantwoordelijk voor het verzamelen en analyseren van transacties die verdacht zijn en een bepaald bedrag overschrijden. De onderzoeksbevoegdheden berusten bij de wetshandhavingsdiensten.

<sup>27</sup> Verslag derde ronde wederzijdse beoordeling inzake Moldavië, september 2007, opgesteld door MONEYVAL (Bepert Comité van deskundigen inzake de evaluatie van maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld, onder de auspiciën van de Raad van Europa).

## RECHTERLIJKE MACHT EN GOED BESTUUR: WISSELENDE RESULTATEN

- 45.** Het EU-beleid ondersteunt de hervorming van de rechterlijke macht ter waarborging van haar onafhankelijkheid, onpartijdigheid en doelmatigheid. Bovendien is het erop gericht, de justitiële samenwerking met de EU in civiele en strafrechtelijke zaken te versterken. Ook verleent het steun ter bevordering van goed bestuur, dat verband houdt met de structuur, werking en prestaties van overheidsinstanties/-organen op alle niveaus.
- 46.** De projecten op het deelgebied van de rechterlijke macht en goed bestuur ontvingen een totale EU-bijdrage van 24,8 miljoen euro (15,0 % van de totale steun) uit programma's voor de periode 2000-2005. Dit deelgebied betrof uitsluitend Moldavië en Oekraïne. De Rekenkamer heeft tien contracten gecontroleerd<sup>28</sup> waarmee een EU-bijdrage van in totaal 14,2 miljoen euro gemoeid is.
- 47.** De resultaten waren wisselend (zie *bijlage III*). Sommige projecten leverden bevredigende algemene resultaten op, bijv. verbeteringen in de toepassing van burgerlijk en handelsrecht in Moldavië (EU-bijdrage: 2,2 miljoen euro) of betere internationale samenwerking in strafzaken in Oekraïne (EU-bijdrage: 1,5 miljoen euro). Daarentegen waren de resultaten van het project „hervorming van arbitragehoven en ondersteuning van de gerechtelijke administratie” (EU-bijdrage van 2,5 miljoen euro) minder bevredigend, met name wat betreft de verstrekking van IT-apparatuur. Ten tijde van de oorspronkelijke deadline was niets geleverd.

<sup>28</sup> Onder meer één contract dat uiteindelijk niet werd ondertekend, zie paragraaf 52, sub c).

<sup>29</sup> Moldavië neemt de 111e, en Oekraïne de 118e plaats in de corruptieperceptie-index 2007 die door Transparency International is opgesteld.

<sup>30</sup> Zie bijv. het „Ukraine Governance Assessment” (beoordeling bestuursstructuur Oekraïne), in februari 2007 verricht door SIGMA (steun voor de verbetering van bestuur en beheer in de landen van Midden- en Oost-Europa), een gezamenlijk initiatief van de OESO en de Europese Unie.

### Corruptiebestrijding

- 48.** Tot op heden zijn slechts bescheiden resultaten bereikt met projecten ter bestrijding van corruptie. Corruptie vormt als één van de meest nijpende problemen in Moldavië en Oekraïne een bedreiging voor het gehele deelgebied van de rechterlijke macht en goed bestuur. Beide landen worden hierdoor zwaar getroffen, hetgeen een flinke impact op de samenleving heeft<sup>29</sup>. Het rechtssysteem en het bestuursrechtelijk stelsel vertonen ernstige gebreken (bijv. een gebrek aan publiek vertrouwen, verminderde onafhankelijkheid van rechters, ontoereikende salarissen, hoog perceptieniveau van corruptie)<sup>30</sup>.



**49.** In 1999 en 2002 had de Moldavische regering reeds ambitieuze nationale programma's goedgekeurd ter bestrijding van misdaad en corruptie. Hiermee werd echter zeer beperkt succes geboekt vanwege de ontoereikende middelen en het ontbreken van een doelmatig controlemechanisme. In december 2004 stelde het Parlement een nieuwe anticorruptiestrategie vast met een nieuw actieplan voor de tenuitvoerlegging ervan. Op dat moment trad de Commissie op in het kader van haar eerste anticorruptieproject in Moldavië.

<sup>31</sup> Het project bestaat uit twee onderdelen, één heeft betrekking op corruptiebestrijding, het andere is gericht tegen witwaspraktijken/ financiering van terrorisme.

**50.** De EU-bijdrage was een betrekkelijk kleine proefactiviteit (250 000 euro). Aangezien de tussentijdse resultaten bevredigend waren, besloot de Commissie een driejarig vervolgproject tot 2009 te financieren (EU-bijdrage van 3 miljoen euro<sup>31</sup>). Het nieuwe project vorderde trager dan gepland en de resultaten na het eerste jaar waren zeer beperkt. Er is geen vooruitgang geboekt op belangrijke punten<sup>32</sup> of met het leveren van apparatuur. Het project kwam pas na maart 2007 op gang.

<sup>32</sup> Herziening van de monitoringstructuur voor strategie en actieplan; beperking van het bevoegdheidsgebied tussen de voornaamste handhavingsorganen op het gebied van onderzoek en vervolging; verrichting van risicoanalyses binnen de rechterlijke macht, politie, belastinginspectie, douane en instellingen voor gezondheidszorg en onderwijs.

**51.** De Verenigde Staten sloten een overeenkomst voor 25 miljoen dollar ter ondersteuning van initiatieven ter bestrijding van corruptie in Moldavië<sup>33</sup>. De Wereldbank is ook voornemens corruptiebestrijdingsmaatregelen te ondersteunen. Het coördineren van de inspanningen van de EU met de hulp van andere internationale donoren vormt nu een grote uitdaging. Er bestaan reeds parallelle monitoringstructuren, waardoor het concept van één enkele nationale strategie voor corruptiebestrijding wordt ondermijnd.

<sup>33</sup> Millennium Challenge Corporation (MCC) Threshold Program Agreement.

<sup>34</sup> Zie Tweede voortgangsverslag van 26 juni 2007.

**52.** Tal van donoren zijn actief geweest op het gebied van corruptiebestrijding in Oekraïne. Het eerste door de EU gefinancierde project van betekenis op dit gebied (EU-bijdrage: 1,5 miljoen euro) ging in 2006 van start. Eén jaar na aanvang van dit driejarige EU-project was het aantal uitgevoerde activiteiten aanzienlijk lager dan aanvankelijk gepland:

- a) de Oekraïense autoriteiten ontwikkelden een ontwerp-actieplan tegen corruptie zonder gebruik te maken van specifieke, door het project geboden steun voor het opstellen ervan<sup>34</sup>. Pas in een laat stadium, in juni 2007, verzocht het Ministerie van justitie om deskundige beoordeling van het ontwerp. De experts bekritiseerden het „gebrek aan transparantie van het ontwerpproces” en concludeerden dat het ontwerp-actieplan „verre van bevredigend” was;

- b) er vonden geen activiteiten plaats met betrekking tot het monitoring-mechanisme voor de toekomstige tenuitvoerlegging van het actieplan. Het is niet duidelijk welke instelling de leiding zal nemen in de corruptiebestrijding. Er werd niet ingegaan op het punt van het toezicht op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes. Ook werd er onder het brede publiek geen opiniepeiling over corruptie gehouden, ondanks uitgebreide voorbereidingswerkzaamheden voor deze peiling (omschrijving van een methodologie, vergaderingen van deskundigen);
- c) hoewel de Commissie vaststelde dat het duidelijk noodzakelijk was het publiek te betrekken bij de corruptiebestrijding, zag zij af van het plan om een subsidieprogramma te ontwikkelen dat open zou staan voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en andere maatschappelijke organisaties die gericht zijn op de bevordering van de betrokkenheid van het publiek bij corruptiebestrijding. De alternatieve oplossing, ondersteuning van de oprichting van een centrum voor advocatuur en juridisch advies, werd vanwege procedurele problemen evenmin gerealiseerd.

## WAT ZIJN DE HOOFDREDENEN VOOR ONDERMAATSE PRESTATIES?

- 53.** Veel projecten leverden weliswaar bevredigende resultaten op, maar in dit onderdeel worden de oorzaken genoemd van de ondermaatse prestaties bij projecten waarvoor dat niet gold.

### RESULTATEN DOORGAANS BEPERKT DOOR EEN COMBINATIE VAN FACTOREN WAARBIJ ALLE HOOFDACTOREN BETROKKEN ZIJN

- 54.** De controle toonde aan dat de beperkte resultaten doorgaans toe te schrijven zijn aan een combinatie van factoren die verband houden met alle hoofdactoren (Commissie, nationale autoriteiten, internationale instellingen). Zo was bij het project voor corruptiebestrijding in Oekraïne (zie paragraaf 52) sprake van:
- a) tekortschietende behoeftenraming door de Commissie in een moeilijke context en onvoldoende coördinatie met andere donoren: aanzienlijke onderdelen van het project, met name de bijstand bij het ontwerpen van wetgeving, waren niet langer gewenst door het Ministerie van justitie. Andere organisaties, vooral de Amerikaanse, verlenen ook bijstand op het gebied van wetgeving ter bestrijding van corruptie;
  - b) gebrek aan inzet en cofinanciering van de nationale autoriteiten: het Ministerie van justitie liet na het projectteam van een geschikt bureau te voorzien, waarmee de contractvoorwaarden niet werden nagekomen, en zijn toezegging in een afzonderlijke verklaring van bekrachtiging evenmin;
  - c) gebrek aan beheer door de contractant, die moeite had, het projectteam op te zetten en in stand te houden;
  - d) externe factoren: door de moeilijke politieke situatie na het op 2 april 2007 uitgevaardigde presidentiële decreet over vervroegde verkiezingen, in combinatie met veelvuldige wisselingen aan de top van het Ministerie van Justitie, werd alle wetgevende activiteit rond de ontwerp-wetten inzake corruptiebestrijding opgeschort.

## TEKORTKOMINGEN IN HET PROJECTBEHEER VAN DE COMMISSIE

- 55.** Twee factoren bemoeilijkten het door de Commissie gevoerde beheer en verhoogden het risico van mislukking:
- a) de meeste projecten vielen onder de verantwoordelijkheid van de delegatie in Kiev. Deze delegatie was niet alleen in Oekraïne, maar ook in Wit-Rusland en Moldavië verantwoordelijk voor het projectbeheer. Het personeel dat zich bezighoudt met vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is zeer bekwaam, maar de delegatie in Kiev beschikte over te weinig projectbeheerders om een snel groeiend beleidsterrein met steeds meer projecten aan te kunnen. Hoewel in oktober 2005 een nieuwe delegatie in Moldavië werd geopend, begon deze pas in de zomer van 2007 operationeel te worden op het gebied van projectbeheer;
  - b) het naast elkaar bestaan van verschillende financieringsbronnen waarmee het terrein van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt ondersteund (zie de paragrafen 3 en 4). Het TACIS-instrument bleek niet te kunnen voldoen aan de toenemende vraag naar projectfinanciering. Het was zo dat diverse instrumenten, procedures en Commissiediensten soms voor dezelfde actie werden ingezet, met als gevolg inefficiënt contractbeheer (zie tekstvak 7).

### TEKSTVAK 7

#### VOORBEELD VAN INEFFICIËNT CONTRACTBEHEER

De steun voor fase III in de grensoverschrijdende samenwerking tussen de Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten en de EU (Söderköping-proces) werd kunstmatig verdeeld in twee parallel lopende contracten met eenzelfde contractant. Eén contract werd gefinancierd uit TACIS en beheerd door de delegatie in Kiev, en het andere werd gefinancierd uit AENEAS en beheerd door het hoofdkantoor van de Commissie in Brussel (EuropeAid). DG JLS, dat dit voorheen beheerde, is hier niet meer bij betrokken.

Het naast elkaar bestaan van twee rechtsgrondslagen met verschillende voorschriften voor dezelfde actie is niet coherent. Zo werd in het AENEAS-contract het maximaal toegestane cofinancieringspercentage op 80 % gesteld, terwijl het TACIS-contract 90 % van de totale subsidiabele kosten cofinanciert. Bovendien is het TACIS-contract aan extern toezicht onderworpen, hetgeen niet voor het AENEAS-contract geldt. Bijgevolg kunnen de externe toezichthouders, die op een aantal tekortkomingen in de logica van de actie wezen (bijv. gebrek aan meetbare indicatoren), geen volledig beeld van de actie geven.

De kunstmatige verdeling in twee projecten is ook niet efficiënt. De administratieve belasting wordt verdubbeld bij elke fase van de uitvoering bij de Commissie en de contractant (parallele procedures voor de selectie van projecten, sluiten van overeenkomsten, verificatie van de kosten, betalingsaanvragen, betalingen, rapportage). Er bestaat een grote behoefte aan coördinatie ter vermijding van dubbele financiering.

- 56.** Deze twee structurele problemen leidden tot tekortkomingen in de plannings- en uitvoeringsprocedures van de Commissie. De vereisten werden niet altijd grondig genoeg beoordeeld (zie voorbeeld in paragraaf 52, sub a)) of de financieringsbesluiten werden genomen zonder een diepgaande analyse van de vervulling van de basisvereisten. Zo werden in het geval van twee opvangcentra voor asielzoekers vraagstukken omtrent toewijzing van grond of eigendom niet opgehelderd (zie tekstvak 6 en paragraaf 27). Het toezicht van de Commissie op de vereisten inzake projectrapportage schoot tekort (zie paragraaf 60). Een belangrijk punt van zorg is het gebrek aan informatie-uitwisseling met andere donororganisaties met betrekking tot hun geplande projecten ter vermindering van onnodig dubbel werk bij de programmering en later bij de tenuitvoerlegging. Bij projectverlengingen werd niet altijd een overtuigende analyse gemaakt van de behoefte aan extra tijd en, in één geval, extra financiën.

#### **TEKORTKOMINGEN IN HET BEHEER VAN PROJECTEN DOOR INTERNATIONALE ORGANISATIES**

- 57.** Voor de meeste contracten koos de Commissie voor subsidies die rechtstreeks aan internationale organisaties werden verstrekt, vanwege hun bijzondere deskundigheid op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en hun geografische aanwezigheid in de landen. Zodoende zijn de internationale organisaties verantwoordelijk voor de dagelijkse projectuitvoering (zogenoemd gezamenlijk beheer, zie paragraaf 6), hoewel de Commissie de algehele verantwoordelijkheid voor een goed beheer houdt. Hoewel de internationale organisaties over het algemeen bevredigende prestaties leverden, werden ten aanzien van deze vorm van beheer de volgende tekortkomingen geconstateerd:
- a) na het sluiten van het contract ondervonden internationale instellingen vaak problemen bij het opzetten van een functionerend projectteam, waardoor de start van het project met enkele maanden werd vertraagd;
  - b) in andere gevallen ontstonden vertragingen door langdurige aanbestedingsprocedures. Contracten met internationale organisaties bepalen doorgaans dat het door een organisatie plaatsen van opdrachten voor goederen, werken of diensten geschiedt overeenkomstig haar eigen voorschriften en procedures. In één geval bepaalde het contract dat de door de internationale organisatie toegepaste procedures niet minder streng mochten zijn dan de EU-voorschriften. Deze clausule gaf aanleiding tot langdurige procedures om een en ander op te helderen, hetgeen een doelmatige aanbestedingsprocedure in de weg stond;

- c) bij één internationale organisatie die een aantal contracten onder zich had, werden plaatselijke leveranciers als gevolg van langdurige administratieve procedures te laat uitbetaald;
- d) de mogelijkheid van het verrichten van gedetailleerde controles van de uitgaven bij projecten die door een internationale organisatie worden uitgevoerd, wordt niet duidelijk genoeg omschreven. In één geval werd de controleclausule in de met de Verenigde Naties gesloten financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) door de Commissie en haar wederpartijen uiteenlopend geïnterpreteerd, hetgeen de controles en het tijdig afsluiten van het contract belemmerde;
- e) bij sommige projecten die werden beheerd door internationale organisaties in Moldavië, lukte het niet de EU zichtbaar te maken. De begunstigen waren niet altijd op de hoogte van het feit dat de EU de projecten van financiële middelen voorzag. De projecten worden dan slechts gezien als projecten van de beherende internationale organisaties. Dit houdt verband met hun rechtstreeks uitvoerende rol en ook met het feit dat de projectwebpagina's doorgaans uitsluitend onder hun adres te vinden zijn.

### **IN HOEVERRE HEEFT DE COMMISSIE EEN LEERPROCES OPGEZET OM REKENING TE HOUDEN MET DE GETROKKEN LESSEN BIJ VOORTZETTING VAN DE BIJSTAND OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID?**

- 58.** Het leerproces van de Commissie is van het grootste belang op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, aangezien een duurzame verandering uitsluitend te verwachten is bij een geleidelijke, op de lange termijn gerichte aanpak. Een nieuw project moet voortbouwen op de met eerdere projecten verwezenlijkte resultaten en opgedane ervaring, en een herhaling van fouten moet worden voorkomen. Verschillende voorbeelden toonden aan dat er inderdaad lessen werden geleerd: zo richtte de Commissie zich bij het nieuwe project met betrekking tot meer onafhankelijkheid, transparantie en doelmatigheid van het rechtssysteem van Moldavië (EU-bijdrage van 3 miljoen euro) op een beperkter scala van onderling samenhangende projectdoelstellingen, zodat de versnippering van het daaraan voorafgaande project werd vermeden.

- 59.** In de lijn van de noodzakelijke geleidelijke aanpak heeft de Commissie projecten achtereenvolgens gefinancierd, bijv. drie opeenvolgende projecten op het gebied van drugscontrole. De projectfiches die de Commissie in het kader van nieuwe programma's heeft opgesteld, bevatten doorgaans een onderdeel getiteld „Getrokken lessen”, waarin informatie wordt opgenomen uit voortgangsrapportage, evaluatie en toezicht.

<sup>35</sup> In het algemeen vielen projecten onder de drempel van 1 miljoen euro hier evenmin onder.

#### NIET ALLE MOGELIJKHEDEN TOT INFORMATIEVERZAMELING BENUT

- 60.** In enkele gevallen lieten de onderdelen „Getrokken lessen” te wensen over. De Commissie had de mogelijkheden tot informatieverzameling voor het leerproces niet voldoende benut omdat voortgangsverslagen te laat binnenkwamen of van slechte kwaliteit waren, of omdat de geplande evaluaties niet waren verricht. Deze tekortkomingen wijzen op een gebrek aan toezicht door de Commissie op de respectieve contractbepalingen per contractant.
- 61.** Het is positief dat de Commissie een contract met externe consultants heeft gesloten voor het toezicht op projecten, waaronder bezoeken ter plaatse en gesprekken met de diverse belanghebbenden vallen. In het algemeen hebben de externe toezichthouders goed gepresteerd en vaak werden naar aanleiding van hun opmerkingen corrigerende maatregelen ten aanzien van het dagelijks beheer genomen. De Rekenkamer stelt echter twee tekortkomingen vast:
- a) sommige projecten waren niet aan extern toezicht onderworpen, met name projecten die overeenkomsten voor werken of leveringen inhielden en andere dan TACIS-projecten die vanuit Brussel worden beheerd<sup>35</sup>. Beheer op afstand staat een nauwlettender follow-up al in de weg. Door het ontbreken van toezicht werd het probleem nog verergerd. Het daaruit resulterende gebrek aan bijgewerkte informatie leidde er in één geval toe dat de Commissie achteraf alsnog instemde met een aanzienlijke wijziging van de begroting en met het verlengen van de overeenkomst, één maand na het verstrijken van de oorspronkelijke subsidieovereenkomst;
  - b) voor sommige van de gecontroleerde projecten waren de totale toezichtscores al te positief.

## OPGEDANE ERVARING KOMT NIET ALTIJD NAAR VOREN BIJ NIEUWE PROJECTEN

- 62.** In sommige gevallen kwamen de ervaringen die in eerdere projecten waren opgedaan onvoldoende tot uitdrukking in nieuwe projecten. Dit was met name het geval wanneer het projectbeheer van de ene naar de andere Commissiedienst werd overgeheveld. Bijgevolg werden bij nieuwe projecten soms dezelfde problemen ondervonden als bij projecten uit eerdere programma's, herhaalden fouten zich of was er geen continuïteit tussen de projectfasen (zie tekstvak 8):

### TEKSTVAK 8

#### OPGEDANE ERVARINGEN ONVOLDOENDE MEEGENOMEN IN NIEUWE PROJECTEN

- a) Bij het project „Opzet van een migratiebeheersysteem in Zakarpatia” (Oekraïne) speelde de specifieke ervaring van het eerste project geen beslissende rol in het bij de Commissie doorlopen proces van beoordeling van het voorstel van het tweede project. Hoewel in het voorstel kort werd toegelicht hoe de actie moest voortbouwen op de resultaten van de eerdere actie, beoordeelde de Commissie deze alsof het om een nieuwe actie ging. Er werd niet nagegaan of in de programmeringsdocumenten rekening werd gehouden met in het voorgaande project gerealiseerde risico's. Zo werden de rol, het gedrag en ook de begrotingsproblemen van de grensbewakingsdienst bij het leiden van de centra niet in aanmerking genomen. Er had uitvoeriger moeten zijn ingegaan op de vraag hoe het project de capaciteit beter zou opbouwen;
- b) het project „Capaciteitsopbouw van migratiebeheer-CBMM II” (Oekraïne) werd voorbereid zonder dat voldoende rekening werd gehouden met de ervaring die was opgedaan met het voorgaande project. Hoewel bij dit eerste project aanzienlijke problemen in verband met de uitvoering optraden, sloot de Commissie reeds in een vroeg stadium een subsidieovereenkomst voor een vervolgpriject. Het was niet logisch een project waarvan de uitvoering aanzienlijke uitdagingen met zich brengt, min of meer te herhalen, met name wanneer de termijn voor de afronding krap bemeten was;
- c) bij het project betreffende de grensterminal Koslovichi II (zie tekstvak 3) bleek het moeilijk om inschrijvingen binnen de grenzen van de aanbestedingsbudgetten, alsmede vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde te verkrijgen. Op deze beide problemen was de aandacht gevestigd in een in november 2001 gepubliceerd speciaal verslag van de Rekenkamer<sup>36</sup> over het TACIS-programma voor grensoverschrijdende samenwerking.

<sup>36</sup> Speciaal verslag nr. 11/2001 over het TACIS-programma voor grensoverschrijdende samenwerking, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (PB C 329 van 23.11.2001).



# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## IN HOEVERRE IS MET DE EU-STEUN VOOR PROJECTEN OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID IN WIT-RUSLAND, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE SUCCES GEBOEKT?

- 63.** Het merendeel van de gecontroleerde projecten Wit-Rusland<sup>37</sup>, Moldavië en Oekraïne leverde bevredigende resultaten op (zie **bijlage III**). De reikwijdte ervan was echter beperkt in vergelijking met de omvang van de problemen die ze moesten verhelpen en ze boekten wisselend succes, zelfs waar het om onderdelen van eenzelfde project ging. In het algemeen werden tragere vorderingen gemaakt dan de Commissie verwachtte; het leeuwendeel van de projecten werd met enkele maanden verlengd, en sommige zelfs met meer dan een jaar.
- 64.** De beste prestaties werden geleverd op het gebied van grensbeheer. De EU-steun bracht een aanmerkelijke verbetering in de capaciteiten inzake grensbeheer van Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne. Er is echter nog een lange weg te gaan voordat de langetermijndoelstelling is bereikt van een modern grensbeheersysteem dat de Europese goede praktijken benadert. Het gaat erom, het aanvankelijke succes om te zetten in duurzame operationele verbetering (zie de paragrafen 11-19).
- 65.** Het Europese 'vlaggeschip'-project op het gebied van bijstandverlening inzake grensbeheer, EUBAM, heeft goed gepresteerd. De vreedzame oplossing van het Transnistrische conflict is echter een taak voor de lange termijn die beleidsmaatregelen vergt die verder gaan dan verbetering van de grens- en douanecontroles en grensbewaking (zie tekstvak 1).
- 66.** De prestaties op het gebied van 'migratie en asiel' waren onbevredigend, met name ten aanzien van de infrastructuur. De voortgang in het verschaffen van adequaat onderdak voor illegale migranten en asielzoekers met inachtneming van internationale humanitaire normen verliep met name in Oekraïne traag. De verdeling van de verantwoordelijkheden op nationaal niveau blijft onduidelijk en de regering heeft onvoldoende middelen uitgetrokken voor infrastructuur en exploitatiekosten (zie de paragrafen 20-27).
- 67.** Op het gebied van de 'bestrijding van de georganiseerde misdaad' werden wisselende resultaten geboekt. Ondanks verschillende successen waren de resultaten van de projecten wat betreft het waarborgen van een doeltreffende vervolging en verbeterde samenwerking tussen de douanediens- ten, grenswachten, politie- en geheime diensten ontoereikend om te komen tot doeltreffend strafrechtelijk onderzoek (zie de paragrafen 28-44).

<sup>37</sup> Wegens de tekortschietende eerbiediging van de democratie en de mensenrechten werd de bijstand aan Wit-Rusland beperkt tot humanitaire, grensoverschrijdende en regionale samenwerkingsprojecten (zie paragraaf 7).

- 68.** Op het gebied van ‘rechterlijke macht en goed bestuur’ zijn de resultaten ook wisselend. Ondanks democratische hervormingen en verbeteringen die tot stand zijn gebracht met EU-steun, hebben Moldavië en Oekraïne nog steeds sterk te lijden van corruptie (zie de voetnoten 31 en 32). De Rekenkamer is van oordeel dat een fundamentele verandering op lange termijn in politieke wil, mentaliteit, gedrag en houding geboden is, wil deze hoge mate van corruptie flink kunnen worden beteugeld (zie de paragrafen 45-52).

#### AANBEVELING

De Commissie dient:

- a) teneinde te komen tot een duurzame operationele verbetering in het grensbeheer, advies in te winnen van het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (FRONTEX), en ten aanzien van de verdere ondersteuning van de grensuitrusting de complementariteit met de door andere donoren verstrekte uitrusting te waarborgen;
- b) alvorens zij meer middelen voor centra voor illegale migranten en asielzoekers vrijmaakt, zich ervan te vergewissen dat de ontvangende regering heeft toegezegd ten minste de exploitatiekosten te zullen betalen, waarmee de duurzaamheid gewaarborgd is;
- c) in de bestrijding van de georganiseerde misdaad de projectactiviteiten meer te richten op het punt van de doeltreffende vervolging (met inbegrip van een modern systeem van inbeslagneming en confiscatie van activa) en een meer systematische informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties te bevorderen;
- d) de mogelijkheden te blijven onderzoeken om het publiek meer te betrekken bij het corruptiebestrijdingsbeleid door maatschappelijke organisaties en adviescentra te ondersteunen.

## WAT ZIJN DE HOOFDREDENEN VOOR DE ONDERMAATSE PRESTATIES?

- 69.** Hoewel de Commissie de eindverantwoordelijke is voor het succes van haar projecten, wees de controle uit dat, waar beperkte resultaten werden aangetroffen, deze doorgaans te wijten waren aan het doen en laten van alle hoofdbetrokkenen: de Commissie, de nationale autoriteiten in de ontvangende landen en contractanten - waarbij het op dit terrein vaak om internationale organisaties gaat. Externe factoren zoals politieke instabiliteit gingen ook ten koste van de projectresultaten (zie paragraaf 54).

- 70.** De Commissie heeft niet voldoende mankracht toegewezen aan de delegatie in Kiev om een snel groeiend, arbeidsintensief beleidsterrein in de drie landen aan te kunnen. en het duurde bijna twee jaar voor met operationeel projectbeheer werd begonnen bij de delegatie in Moldavië (opgericht in 2005). Het naast elkaar bestaan van verschillende EU-financieringsinstrumenten die hetzelfde doel dienen, en een gebrek aan consistentie daartussen, stond een kwalitatief hoogwaardige benadering in de weg. Bovendien ging de Commissie niet over tot rigoureuze actie zodra duidelijk werd dat tekortkomingen in het projectbeheer van de contractanten van de subsidie afbreuk deden aan de kwaliteit van de EU-bijstand (zie de paragrafen 55-57).
- 71.** De ontvangende regeringen en de Commissie hebben de EU-activiteiten niet voldoende afgestemd op de omvangrijke steun die andere donoren verstrekten. De ongecoördineerde geldstroom uit verschillende bronnen leidt tot onnodig dubbel werk, een inconsequente aanpak en minder motivatie om de kosten laag te houden (zie de paragrafen 36, 51, 54, sub a)).
- 72.** In de ontvangende landen werd vastgesteld dat de inzet op projectniveau te wensen overliet, met name op de deelgebieden van migratie/asiel en rechterlijke macht /goed bestuur. Ook onderschatte de Commissie de mate waarin externe factoren, zoals politieke fragiliteit, onsamenhangendheid in de bestuurlijke organisatie en, mogelijk, te weinig zicht op toetreding tot de EU de verwezenlijking van de projectdoelstellingen konden belemmeren. Deze factoren vielen niet onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Commissie, maar werden niet toereikend en realistisch geëvalueerd in haar risicobeoordeling (zie de paragrafen 54, sub b) en d)).

#### AANBEVELING

De Commissie dient:

- a) haar personeel dat werkzaam is op het terrein van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid bij de delegaties in Moldavië en Oekraïne te versterken en te beschikken over voldoende expertise om aangelegenheden op het gebied van aanbestedingen en werken te behandelen;
- b) ernaar te streven, het nieuwe ENP-instrument te hanteren als enig, flexibel instrument ter ondersteuning van de sector;
- c) strengere controle uit te oefenen op de internationale instellingen die optreden als contractanten ten aanzien van de projectbeheersprocedures zoals het mobiliseren van personeel, aanbesteding, betalingen, rapportage, controle van de uitgaven en de vereiste zichtbaarheid van de EU;
- d) adequate maatregelen te treffen om de ontvangende landen te stimuleren en te ondersteunen in het opzetten en voeren van een doeltreffende coördinatie van de donoren;
- e) de projecten te ondersteunen waar werkelijke belangstelling van ontvangende landen duidelijk aanwezig is en onder meer blijkt uit nationale financiering; tegelijkertijd dient zij realistischer te zijn wat de doelstellingen betreft, en zich te beraden op langere perioden voor de tenuitvoerlegging van afzonderlijke projecten.

## IN HOEVERRE HEEFT DE COMMISSIE EEN LEERPROCES OPGEZET OM REKENING TE HOUDEN MET DE GETROKKEN LESSEN BIJ VOORTZETTING VAN DE BIJSTAND OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID?

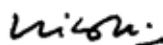
- 73.** De Commissie heeft de mogelijkheden om lessen te trekken niet ten volle benut, en de opgedane ervaring werd niet altijd toegepast bij pas opgestarte projecten, hetgeen er in sommige gevallen toe leidde dat fouten uit het verleden zich herhaalden (zie de paragrafen 60-62).

### AANBEVELING

Bij het voorbereiden van nieuwe projecten dient de Commissie systematischer rekening te houden met de ervaringen opgedaan met eerdere projecten. Onderdelen met betrekking tot 'getrokken lessen' in voorbereidende documenten moeten verder worden uitgewerkt. Ook dienen deze een vast onderdeel te worden van subsidieaanvragen van internationale organisaties.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 19 november 2008.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*President*



Bron: Europese Commissie.

## JBZ — OVERZICHT VAN PROJECTEN (WAARVOOR VASTLEGGINGEN ZIJN GEDAAN IN HET KADER VAN DE PROGRAMMA'S 2000-2005)

	Wit-Rusland		Moldavië		Oekraïne		Meerdere landen		Totaal			
	Aantal projecten	miljoen euro	Aantal projecten	miljoen euro	Aantal projecten	miljoen euro	Aantal projecten	miljoen euro	Aantal projecten	%	miljoen euro	%
Grensbeheer (met inbegrip van douane)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Migratie en asiel	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Bestrijding van georganiseerde misdaad (terrorisme, drugs, witwaspraktijken, mensenhandel)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Rechterlijke macht en goed bestuur (met inbegrip van corruptiebestrijding)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Overige					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
<b>TOTAAL</b>	<b>6</b>	<b>29 440 700</b>	<b>14</b>	<b>14 019 758</b>	<b>31</b>	<b>73 888 583</b>	<b>38</b>	<b>48 346 350</b>	<b>89</b>	<b>100,0</b>	<b>165 695 391</b>	<b>100,0</b>

Bron: Europese Commissie.

## OVERZICHT VAN GECONTROLEERDE CONTRACTEN

Nr.	Titel van het contract	EU-bijdrage	Land	Stand (juli 2007) <sup>1</sup>	Contractant/ Financieringsbron	Algehele beoordeling van resultaten <sup>2</sup>
<b>GRENSBEHEER</b>						
1	Missie van de EU voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne EUBAM I	4 000 000,00	UA, MD	voltooid op 21.5.2006	UNDP / Snellereactie-mechanisme	<b>Bevredigend</b>
2	Missie van de EU voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne EUBAM II	4 000 000,00	UA, MD	voltooid op 31.10.2006	UNDP / RAP 2004	
3	Missie van de EU voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne EUBAM III	2 200 000,00	UA, MD	voltooid op 31.1.2007	UNDP / RAP 2003	
4	Missie van de EU voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne EUBAM IV	8 885 000,00	UA, MD	loopt sinds 1.2.2007	UNDP / RAP 2006	
5	Versterking van het grensbeheer in de Republiek Wit-Rusland – BOMBEL I	4 500 000,00	BL	voltooid op 31.12.2006	UNDP / RAP 2001	<b>Bevredigend</b>
6	Versterking van het grensbeheer in de Republiek Wit-Rusland – BOMBEL II	8 800 000,00	BL	loopt sinds 1.9.2006	UNDP / RAP 2003	
7	Kozlovichi II – grensterminal – werkzaamheden	14 000 000,00	BL	loopt sinds 30.12.2004	Overeenkomst inzake werken / CBC 2000; CBC 2002	<b>Onbevredigend</b>
8	Verbetering grensbeheer Oekraïne – pakket 1, 2	2 223 738,00	UA	voltooid op 17.7.2005	Overeenkomsten inzake leveringen / TACIS NAP 2001	<b>Bevredigend</b>
9	Verbetering grensbeheer Oekraïne – pakket 5	1 770 555,00	UA	voltooid op 17.7.2005		
10	Hervorming en modernisering van de douane in Oekraïne	1 372 500,00	UA	voltooid op 15.1.2005	Overeenkomsten inzake diensten / NAP 2001 (programma's voor kleine projecten)	<b>Bevredigend</b> , maar ondermaatse prestaties in onderdeel „nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer“
<b>GRENSBEHEER</b>						
11	Instelling van migratiebeheersysteem in Zakarpattia	1 278 186,41	UA	voltooid op 31.12.2006	Subsidie - overeenkomst / Begrotingsonderdeel B7-667	<b>Onbevredigend</b> qua capaciteitsopbouw (humanitaire hulpactie)
12	Capaciteitsverbetering op het gebied van bescherming en behandeling van vluchtelingen en asielzoekers in Zakarpattia	699 942,43	UA	loopt sinds 1.1.2007	Subsidie - overeenkomst / AENEAS	
13	Capaciteitsopbouw voor migratiebeheer – CBMM I	3 781 505,00	UA	loopt sinds 1.3.2005	Internationale Organisatie voor Migratie / TACIS NAP 2003	<b>Onbevredigend</b> qua kernactiviteit (MAC's); corrigerende maatregelen getroffen na controlebezoek
14	Capaciteitsopbouw voor migratiebeheer (fase II) – CBMM II	2 767 000,00	UA	loopt sinds 22.7.2006		
15	Versterking van de asielstelsels in Oekraïne en Moldavië	1 635 000,00	UA, MD	voltooid op 31.12.2006	UNHCR / TACIS RAP 2002	<b>Onbevredigend</b> qua kernactiviteit (tijdelijke opvangcentra) voor Oekraïne en Wit-Rusland, bevredigend voor Moldavië
16	Versterking van het nationale asielstelsel in de Republiek Wit-Rusland	365 000,00	BL	voltooid op 31.12.2006		
17	Het grensoverschrijdende samenwerkingsproces (Söderköping-proces) – secretariaat	147 479,00	BL, UA, MD	voltooid op 3.5.2004	UNHCR / ATA	<b>Bevredigend</b> , maar vertragen. Uitstapstrategie moet nog worden uitgestippeld.
18	Het grensoverschrijdende samenwerkingsproces (Söderköping-proces) – Söderköping I	762 488,00	BL, UA, MD	voltooid op 28.2.2006	Zweedse migratieraad / Begrotingsonderdeel B7-667	
19	Het grensoverschrijdende samenwerkingsproces (Söderköping-proces) – Söderköping II a	1 307 898,00	BL, UA, MD	loopt sinds 1.3.2006	UNHCR (onderaannemers IOM & Zweedse migratieraad) / AENEAS	
20	Het grensoverschrijdende samenwerkingsproces (Söderköping-proces) – Söderköping II b	1 026 000,00	BL, UA, MD	loopt sinds 1.3.2006	UNHCR (onderaannemers IOM & Zweedse migratieraad) / RAP 2004	

<sup>1</sup> Laatste controlebezoek werd afgelegd in juli 2007.

<sup>2</sup> Onbevredigend: houdt in dat specifieke doelstellingen op belangrijke onderdelen niet zijn gehaald (bij verstrekten overeenkomsten) of de huidige voortgang bij lange na niet aan de verwachtingen voldoet (lopende overeenkomsten).

## BIJLAGE III

Nr.	Titel van het contract	EU-bijdrage	Land	Stand (juli 2007) <sup>1</sup>	Contractant/ Financieringsbron	Algehele beoordeling van resultaten <sup>2</sup>
<b>BESTRIJDING VAN GEORGANISEERDE MISDAAD</b>						
21	Multisectorale bijstand op het gebied van drugscontrole en institutionele opbouw in Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland – BUMAD 1	2 000 000,00	BL, UA, MD	voltooid op 30.4.2005	UNDP/ RAP 2001	<b>Bevredigend</b> qua opzet van nieuwe antidrugseenheden, <b>onbevredigend</b> qua wetgeving en politieel inlichtingenwerk
22	Multisectorale bijstand op het gebied van drugscontrole en institutionele opbouw in Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland – BUMAD 2	2 500 000,00	BL, UA, MD	voltooid op 21.1.2007	UNDP/ RAP 2002	
23	Multisectorale bijstand op het gebied van drugscontrole en institutionele opbouw in Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland – BUMAD 3	2 000 000,00	BL, UA, MD	loopt sinds 1.1.2007	UNDP/ RAP 2004	
24	Bestrijding van vrouwenhandel in Moldavië	599 408,00	MD	voltooid op 23.6.2004	Internationale Organisatie voor Migratie / RAP 2000	<b>Bevredigend</b> , maar doelmatigheid zorgwekkend (overlapping met andere donoren)
25	Bestrijding van mensenhandel in de Republiek Moldavië	300 000,00	MD	voltooid op 18.12.2006	Internationale Organisatie voor Migratie / TACIS RAP 2002	
26	IOM rehabilitatiecentrum voor slachtoffers van mensenhandel in Chisinau, Moldavië: herstel, rehabilitatie en re-integratie door integrale zorg	308 000,00	MD	voltooid op 3.3.2006	Internationale Organisatie voor Migratie / TACIS RAP 2002	<b>Bevredigend</b> , maar zuinigheid zorgwekkend (hoge huur)
27	Bestrijding van mensenhandel in Oekraïne	1 892 000,00	UA	voltooid op 18.6.2006	Internationale Organisatie voor Migratie / TACIS RAP 2002	<b>Bevredigend</b> qua bescherming / re-integratie en bewustmaking <b>Onbevredigend</b> qua criminalisering en vervolging
28	Project ter bestrijding van witwaspraktijken, financiering van terrorisme en corruptie in Moldavië	3 000 000,00	MD	loopt sinds 2.8.2006	Raad van Europa / NAP 2005	<b>Onbevredigende</b> start, maar verbetering in onderdeel corruptiebestrijding
29	Project ter bestrijding van witwaspraktijken in Oekraïne – MOLI-UA-1	974 502,00	UA	voltooid op 1.7.2005	Raad van Europa / RAP 1999	<b>Bevredigend</b>
30	Vervolgproject ter bestrijding van witwaspraktijken en financiering van terrorisme in Oekraïne – MOLI-UA-2	5 000 000,00	UA	loopt sinds 1.5.2006	Raad van Europa / NAP 2005	

<sup>1</sup> Laatste controlebezoek werd afgelegd in juli 2007.

<sup>2</sup> Onbevredigend: houdt in dat specifieke doelstellingen op belangrijke onderdelen niet zijn gehaald (bij verstrekte overeenkomsten) of de huidige voortgang bij lange na niet aan de verwachtingen voldoet (lopende overeenkomsten).



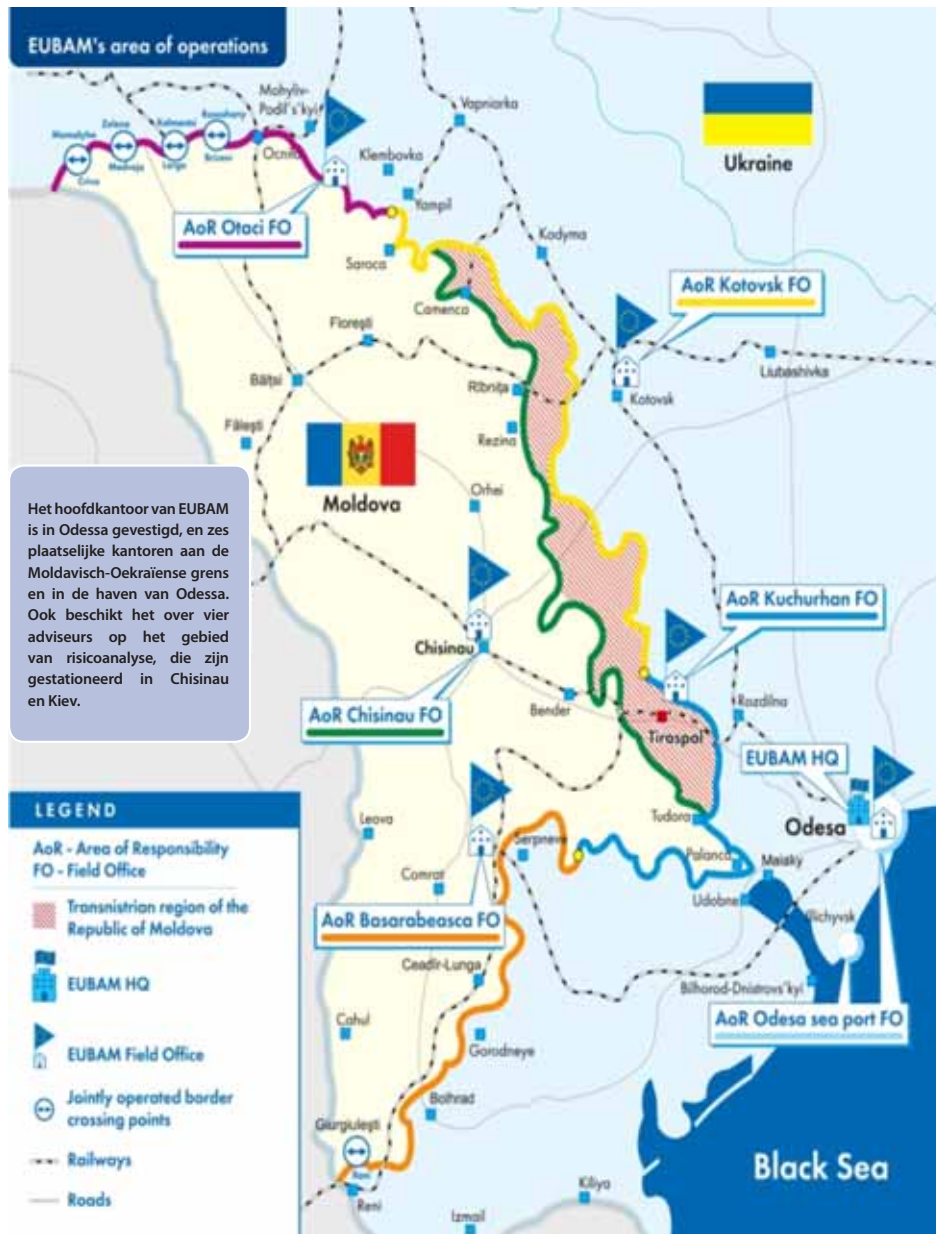
## BIJLAGE III

Nr.	Titel van het contract	EU-bijdrage	Land	Stand (juli 2007) <sup>1</sup>	Contractant/ Financieringsbron	Algehele beoordeling van resultaten <sup>2</sup>
<b>RECHTERLIJKE MACHT en GOED BESTUUR</b>						
31	Civiel en commercieel justitieel project NIS, Moldavië	2 194 015,00	MD	voltooid op 29.7.2005	GTZ / NAP 2001	<b>Bevredigend</b>
32	Ondersteuning van de nationale strategie voor corruptiebestrijding van Moldavië (PACO Moldavië)	250 000,00	MD	voltooid op 14.1.2006	Raad van Europa / NAP 2003	<b>Bevredigend</b> (proefactie)
33	Gemeenschappelijk programma van de Europese Commissie en de Raad van Europa voor Moldavië: ondersteuning voor verdere democratische hervormingen 2004-2006	800 000,00	MD	voltooid op 15.12.2006	Raad van Europa / NAP 2003	<b>Bevredigend</b> , maar ondoelmatig van opzet
34	Verbetering van de onafhankelijkheid, transparantie en doelmatigheid van het rechtstelsel van de Republiek Moldavië	3 000 000,00	MD	loopt sinds 1.10.2006	Raad van Europa / NAP 2005	<b>Bevredigend</b> , maar te weinig lessen geleerd
35	Hervorming van de arbitragehoven en ondersteuning van de gerechtelijke administratie	2 476 000,00	UA	voltooid op 31.12.2005	UNDP / NAP 2000	<b>Onbevredigend</b>
36	Internationale samenwerking Oekraïne in strafzaken (UPIC)	1 500 000,00	UA	loopt sinds 1.12.2005	Raad van Europa / NAP 2004	<b>Bevredigend</b>
37	Oekraïne – procedure voor selectie en aanstelling van rechters, opleiding, tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid, methoden voor beheer van zaken en alternatieve geschillenbeslechting	2 000 000,00	UA	loopt sinds 31.5.2006	Raad van Europa / NAP 2003	<b>Onbevredigende</b> start, meer <b>bevredigend</b> sinds juni 2007
38	Ondersteuning van goed bestuur: project ter bestrijding van corruptie in Oekraïne (UPAC)	1 500 000,00	UA	loopt sinds 9.6.2006	Raad van Europa / NAP 2004	<b>Onbevredigend</b>
39	Door Interpol ondersteunde internationale samenwerking in strafzaken door handhaving van Oekraïens recht	989 788,00	UA	loopt sinds 15.1.2007	Interpol / NAP 2004	<b>Onbevredigende</b> start, meer <b>bevredigend</b> sinds juni 2007
40	Centrum voor advocatuur en juridisch advies ter bestrijding van corruptie in Oekraïne (ALAC)	500 000,00	UA	Project voorbereid, overeenkomst echter niet gesloten	NAP 2004	<b>Onbevredigend</b> , activiteit ingetrokken
<b>Totale EU-bijdrage</b>		<b>99306004,84</b>				

<sup>1</sup> Laatste controlebezoek werd afgelegd in juli 2007.

<sup>2</sup> Onbevredigend: houdt in dat specifieke doelstellingen op belangrijke onderdelen niet zijn gehaald (bij verstreken overeenkomsten) of de huidige voortgang bij lange na niet aan de verwachtingen voldoet (lopende overeenkomsten).

## BIJLAGE IV



Bron: Europese Commissie.

# ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING

### I.

De bijstand van de Commissie moest worden verleend in een moeilijk politiek en institutioneel kader dat werd gekenmerkt door een sovjetachtig overheidsapparaat dat nood had aan grootschalige hervormingen.

Wegens een gebrek aan eerbiediging van de democratische beginselen, de mensenrechten en de rechtstaat is de bijstand van de Commissie voor Wit-Rusland voor de periode 2007-2010 beperkt tot vijf miljoen euro per jaar. In achtereenvolgende Raadsconclusies is verklaard dat de bijstand die door de EU aan Wit-Rusland wordt verleend, tot doel heeft de bevolking en de democratisering te ondersteunen, met name door humanitaire, regionale en grensoverschrijdende samenwerking, en met projecten gericht op de directe en indirecte ondersteuning van het democratiseringsproces en de democratische krachten.

### III.

De Commissie verheugt zich over de positieve beoordeling van de Rekenkamer met betrekking tot de projecten op het gebied van grensbeheer, die bijna twee derde van het financieel gewicht van de projecten vertegenwoordigen. Op het gebied van migratie en asiel hebben zich moeilijkheden voorgedaan bij de werk/levering onderdelen van projecten, met name in de Oekraïne, terwijl in het kader van de onderdelen capaciteitsopbouw toereikende resultaten zijn tot stand gebracht.

### IV.

Politieke instabiliteit in de regio heeft verhindert dat vooruitgang kon worden geboekt. Er werden evenwel slechts voor enkele projecten geringe resultaten geboekt.

Wat de coördinatie met andere donoren betreft, wordt de delegatie in de Oekraïne unaniem beschouwd als een voorloper. De mate waarin coördinatie tot stand komt, hangt sterk af van de bereidheid van de betrokken partijen om aan een dergelijk proces deel te nemen (sommige donoren, in het bijzonder die welke niet tot de EU behoren, staan hier meer weigerachtig tegenover dan andere).

De Commissie heeft zich ingezet om op systematische wijze de inspanningen op het vlak van donorcoördinatie in landen aan te sturen en te intensiveren en heeft in januari 2008 een regionale donorcoördinatieconferentie georganiseerd om impulsen te geven aan dit proces.

In het licht van de mogelijkheid om de technische specificiteit van projecten te vergelijken, werd rekening gehouden met de ervaringen uit het verleden bij het ontwerpen van daaropvolgende acties.

De delegatie in Moldavië heeft momenteel de verantwoordelijkheden op het vlak van programmabeheer volledig overgenomen van de delegatie in Kiev.

## V.

De Commissie onderkent de waarde van de werkzaamheden van de Rekenkamer en de wijze waarop zij heeft bijgedragen tot een verhoging van de doeltreffendheid van de projecten.

## REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

### 13.

De Commissie is verheugd over de positieve beoordeling van de Rekenkamer over het onderdeel van de audit waarmee de meeste financiële middelen gemoeid zijn.

### **Tekstvak 3 — Voorbeeld van tegenvallende resultaten: beperkte omvang van de werken en vertragingen**

Ondanks de vermelde moeilijkheden heeft de Commissie een aantal maatregelen genomen met het oog op de voltooiing van het project. Tot de voltooiing werd nauwgezet en voortdurend toezicht uitgeoefend op de vooruitgang van de werkzaamheden. Ten slotte werd het contract voor de uitvoering van werken voltooid met volledige benutting van de communautaire middelen. Het voorlopig ontvangstbewijs voor het met communautaire middelen gefinancierde contract voor de uitvoering van

werken voor de aanleg van de Koslovichi II-grensterminal werd door de douane van Wit-Rusland in maart 2008 ondertekend. De douane van Wit-Rusland heeft besloten de onderdelen van de infrastructuur met nationale middelen te voltooien die na de onderhandelingen niet in aanmerking kwamen (bv. parkeerterreinen en enkele opslagvoorzieningen). De desbetreffende werkzaamheden zijn aan de gang. Verwacht wordt dat de nieuwe grensterminal begin 2009 operationeel zal zijn. Er waren werkzaamheden gepland waardoor de oude grensterminal in gebruik kon blijven tijdens de aanleg van de nieuwe terminal. De oude terminal zal in gebruik blijven als onderdeel van het volledige complex in Koslovichi.

### 17.

Het snellereactiemechanisme maakt het mogelijk specifieke financiële middelen snel beschikbaar te stellen en vast te leggen om snel in te grijpen om normale omstandigheden voor de uitvoering van de ondernomen beleidsmaatregelen te helpen herstellen of in stand te houden, zodat de doeltreffendheid daarvan behouden blijft. In artikel 2 van Verordening (EG) nr. 381/2001 van de Raad wordt duidelijk bepaald dat in het kader van het snellereactiemechanisme acties kunnen worden gefinancierd die in normale tijden behoren tot normale bijstandsprogramma's. De belangrijkste doelstelling van het snellereactiemechanisme was de Commissie in staat te stellen snel te reageren bij crisissituaties en aldus het extern beleid van de Gemeenschappen te ondersteunen. Met het snellereactiemechanisme werd het pad geëffend voor normale programma's die tot doel hadden de overkoepelende doelstellingen van het optreden tot stand te brengen. Zoals in de opdracht van EUBAM is uiteengezet, is vanaf het begin verondersteld dat tastbare resultaten alleen op middellange of lange termijn kunnen worden verwacht. Deze veronderstelling is volledig in overeenstemming met het oogmerk van de Raadsverordening tot instelling van een snellereactiemechanisme.

**18.**

Het TACIS-programma was niet flexibel genoeg om aanzienlijke middelen snel beschikbaar te stellen voor een langere uitvoeringsperiode. Er was een kans voor een dergelijk project in juni 2005 toen de presidenten van Moldavië en Oekraïne in een gezamenlijk schrijven naar de Raad en de Commissie om bijstand verzochten. De Commissie vond het belangrijk om snel op dit verzoek in te gaan. Als gevolg van de politieke instabiliteit in de regio (de zogeheten „oranje revolutie” in Oekraïne) konden alleen overeenkomsten op korte termijn worden afgesloten waarbij gebruik werd gemaakt van de beschikbare middelen. Ondertussen is het mandaat van de missie verlengd (tot einde 2009). In het kader van het indicatief programma 2007-2010 werd er met de inwerkingtreding van het ENPI gezorgd voor een zekere mate van voorspelbaarheid. Tot einde 2009 wordt voorzien in een jaarlijkse toelage voor EUBAM.

**19.**

De BOMMOLUK-projecten zijn gebaseerd op het EUBAM-verslag behoeftenonderzoek en aanbevelingen waarin de lacunes en behoeften van de nationale grensautoriteiten op de staatsgrens tussen Moldavië en Oekraïne worden geanalyseerd. Eén onmiskenbaar voordeel is dat rekening wordt gehouden met de lessen die werden getrokken uit aanbestedingsprocedures in vorige projecten. Wat andere donoren betreft, werd gezorgd voor complementariteit met de VS, die zich hadden toegespitst op het verstrekken van bijstand op het gebied van terrorismebestrijding. Vooraleer uitrusting kan worden aanbesteed, moeten de begunstigden ervoor zorgen dat zij in staat zijn om deze uitrusting te bedienen en over voldoende middelen beschikken voor de lopende kosten en het onderhoud. Het vermogen van de diensten van de partnerlanden om hun verbintenissen na te komen, wordt door EUBAM zorgvuldig onderzocht.

**25.****a)**

Op verzoek van de regering van Oekraïne heeft de Commissie besloten aan deze regering steun te verlenen. Oekraïne leek in 2004 vastbesloten om de levensomstandigheden van illegale migranten te verbeteren en ging ermee akkoord het overheidscomité voor nationaliteiten en migratie financieel te ondersteunen voor het optrekken van twee detentiecentra voor migranten die beantwoorden aan de normen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de aanbevelingen van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

**Tekstvak 4 — Ondanks verbetering die dankzij de EU-bijstand tot stand is gekomen, zijn de levensomstandigheden voor illegale migranten in de bestaande opvangcentra nog steeds onaanvaardbaar**

Wegens de zeer slechte staat van de tijdelijke detentiecentra in Pavchino en Chop werd met dit project uiteindelijk meer humanitaire steun verleend dan capaciteitsopbouw tot stand gebracht.

Na het bezoek van de EG-delegatie vond een ernstig overleg plaats met de vertegenwoordigers van de Dienst bewaking van de staatsgrenzen, die onmiddellijk is opgetreden en corrigerende maatregelen heeft getroffen. Na het bezoek van de Rekenkamer heeft de Commissie de regering van Oekraïne aanbevolen Pavchino te sluiten wegens de slechte naleving van de mensenrechtennormen. Ondertussen heeft de ministerraad besloten om Pavchino te sluiten zodra andere faciliteiten beschikbaar zijn.

**Tekstvak 5 — Matige vooruitgang in het opzetten van nieuwe opvangcentra voor illegale migranten**

Wegens de politieke instabiliteit (de zogeheten „oranje revolutie”), het feit dat in de periode 2004-2005 een ander ministerie bevoegd werd en dat de toegezegde middelen niet ter beschikking werden gesteld, hebben er zich vertragingen voorgedaan bij het opknappen van de detentiecentra voor migranten in Zhuravychi (Volyn oblast) en Rozsudiv (Chernihiv oblast).

Het besluit om het aantal opvangplaatsen te verminderen van oorspronkelijk 1 260 plaatsen tot 250 was gebaseerd op de Europese praktijk door te erkennen dat een hogere capaciteit een negatieve invloed heeft op de werking van het centrum. In 2007 werd aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het opknappen van de centra. Ondertussen zijn beide detentiecentra voor migranten in gebruik genomen overeenkomstig de Europese werkmethoden.

**Tekstvak 6 — Onderbenutting van nieuw gebouwde asielzoekerscentra**

Eind 2006 waren 250 opvangplaatsen voor asielzoekers beschikbaar in het tijdelijk opvangcentrum in Odessa, dankzij het project „Versterking van de asielsystemen van Oekraïne en Moldavië”. Het is correct dat op het ogenblik dat de audit werd uitgevoerd, slechts de helft van het tijdelijk opvangcentrum (TOC) werd gebruikt bij gebrek aan overheidsfinanciering. Het TOC in Mukachevo werd in gebruik genomen in november 2007 nadat de Commissie de regering van Oekraïne ervan had overtuigd het eigenaarschap van de gronden en gebouwen over te dragen van de Dienst bewaking van de staatsgrenzen aan het overheidscomité voor nationaliteiten en religie en om overheidsmiddelen ter beschikking te stellen voor de werking van het TOC.

**26.** Tijdens de bijeenkomsten met de regering van de Oekraïne vestigt de Commissie de aandacht op de financiële aspecten. De bevoegdheidsverdeling tussen de Dienst bewaking van de staatsgrenzen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken is in de wetgeving vastgelegd en duidelijk: de Dienst bewaking van de staatsgrenzen is verantwoordelijk gedurende een periode van 10 dagen (detentie voor een korte periode), nadien dienen illegale migranten te worden overgedragen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Aangezien het ministerie tot voor kort nog geen detentiecentrum had beheerd, werd de wet evenwel niet toegepast en werden migranten gedurende 6 maanden (de in de Oekraïense wetgeving vastgestelde maximumtermijn) door de Dienst bewaking van de staatsgrenzen in hechtenis genomen.

**27.** De versterking van het project voor een nationaal Oekraïens asielstelsel werd geconfronteerd met administratieve en juridische problemen die door de EU-delegatie werden aangepakt en opgelost in het kader van contacten met de nationale overheidsdiensten. Het TOC voor asielzoekers in Gomel (Wit-Rusland) werd officieel geopend op 16 januari 2008 en is momenteel in gebruik.

**34.** In een poging om een betere gegevensuitwisseling tot stand te brengen tussen de wetshandhavingsdiensten in Oekraïne heeft de Commissie in samenwerking met Interpol sedertdien de mogelijkheid onderzocht om het i24/7-systeem uit te breiden tot de nationale grensbewakingsdienst van Oekraïne. Wegens redenen die verband houden met de nationale soevereiniteit bleek deze uitbreiding niet haalbaar.

**35.** Het Verdrag van de Raad van Europa betreffende gegevensbescherming is door Oekraïne nog niet geratificeerd, hetgeen een vereiste is bij de overdracht van persoonsgegevens. De Commissie spoort Oekraïne aan om het verdrag te ratificeren om de onderlinge samenwerking tussen wetshandhavingsdiensten mogelijk te maken. De niet-ratificatie van het verdrag inzake gegevensbescherming van de Raad van Europa is ook een reden waarom er nog geen strategische overeenkomst met Europol is tot stand gekomen.

**36.** Reeds in 2000 heeft de Commissie in de regio acties ondernomen in de strijd tegen mensenhandel. Als gevolg van het optreden van andere donoren bij de bestrijding van mensenhandel, heeft de Commissie de programmering van dergelijke projecten in het kader van bilaterale Tacis-programma stopgezet. Het laatste project was het project voor Wit-Rusland in het kader van het nationaal actieprogramma 2005.

**40.** Het wetgevingsproces werd, zeker in Oekraïne, gehinderd door veelvuldige regeringsswissels na de oranje revolutie. In de regio verlopen de wetgevingsprocessen meestal traag.

**41.**

Op het ogenblik van het bezoek van de Rekenkamer was het aantal inbeslagnames inderdaad bescheiden. Sedertdien zijn de resultaten evenwel aanzienlijk verbeterd. In 2007 heeft Oekraïne in totaal 415 kg heroïne en 19 kg cocaïne in beslag genomen en in de eerste vijf maanden van 2008 214 kg heroïne en 41 kg cocaïne. In Moldavië werd in februari 2008 200 kg heroïne in beslag genomen. Door de activiteiten inzake capaciteitsopbouw heeft het EG-project zeker bijgedragen tot de succesvolle inbeslagnames.

**47.**

Het project „hervorming van arbitragehoven en ondersteuning van de gerechtelijke administratie” heeft tastbare resultaten opgeleverd, aangezien dit project het eerste project op het gebied van rechtshulp van een dergelijke reikwijdte en omvang was in de Oekraïne en dit project werd uitgevoerd in een institutioneel kader dat de kenmerken vertoonde van een sovjetachtig overheidsapparaat. Sommige belangrijke operationele wijzigingen die in het kader van het project zijn gesuggereerd, zijn door gerechtelijke administratie ten uitvoer gelegd.

Het feit dat ervoor werd gezorgd dat alle aankopen van apparatuur op een transparante wijze tot stand kwamen, heeft in sommige gevallen geleid tot het intrekken van offertes, hetgeen uiteindelijk vertragingen heeft veroorzaakt.

**50.**

Het vervolgproject werd in augustus 2006 opgestart en kreeg te kampen met een trage start als gevolg van het ontslag van de adviseur voor corruptiebestrijding kort na de opstartconferentie. Er diende een nieuwe aanwerving tot stand te komen.

**52.**

De politieke crisis van 2006-2007 heeft invloed gehad op het tempo van de hervormingen en de activiteiten met betrekking tot de goedkeuring van nieuwe anticorruptiewetgeving en het anticorruptie actieplan. Einde 2007 kreeg het project een „nieuwe start” toen de op zeer korte termijn uitgeschreven verkiezingen de politieke partijen die het beleid van de president ondersteunen, aan de macht hebben gebracht. Het werkplan voor het project werd herzien tijdens de bijeenkomst van de sturgroep op 29 november 2007 en een lijst van prioritaire activiteiten voor de periode december 2007-maart 2008 werd goedgekeurd. Een deel van de activiteiten die betrekking hebben op het opstellen en goedkeuren van wetgeving op het gebied van corruptiebestrijding zijn naar 2008 en 2009 verschoven.

**a)**

Het actieplan tegen corruptie is van start gegaan met bijstand die in het kader van het project is verleend. Vervolgens heeft het ministerie van Justitie evenwel besloten om het actieplan tegen corruptie alleen op te stellen. Als opvolgingsmaatregel ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het actieplan tegen corruptie, werd in het kader van het project bijstand verleend bij het opstellen van het pakket maatregelen op het gebied van corruptiebestrijding. De deskundige beoordeling door de Raad van Europa was toegespitst op het pakket corruptiebestrijding waarin drie wetsontwerpen waren opgenomen. In het expertiserapport van de voorzitter van de Groep van Staten tegen Corruptie wordt vermeld dat de herziene wetsontwerpen van hoge kwaliteit zijn.

Deskundigen konden slechts kort voor de tenuitvoerlegging kennis nemen van het actieplan tegen corruptie. Er was dus geen enkele mogelijkheid om wijzigingen aan het document voor te stellen. Voorts dienden de wetsontwerpen tegelijkertijd met het actieplan te worden goedgekeurd als rechtsgrondslag voor de corruptiebestrijding in Oekraïne. De uitvoering van het project en de toetreding van Oekraïne tot de Groep van Staten tegen Corruptie hebben de goedkeuring van het actieplan versneld. De indruk ontstond evenwel dat de regering met de goedkeuring van het actieplan tijdig wilde rapporteren over de getroffen maatregelen, eerder dan een zorgvuldig voorbereid, allesomvattend en gemakkelijk uitvoerbaar document wilde opstellen.

**b)**

Het actieplan tegen corruptie werd slechts in augustus 2007 goedgekeurd. Derhalve konden tijdens de audit geen activiteiten plaatsvinden met betrekking tot het monitoringmechanisme.

Projectbijstand wordt momenteel verleend in het kader van de interinstitutionele werkgroep corruptiebestrijding. Een vertegenwoordiger van het projectteam is als lid van deze werkgroep aangesteld. Monitoring van de tenuitvoerlegging van het actieplan tegen corruptie behoort tot de doelstellingen van de groep. Het vraagstuk van de financiering van politieke partijen kwam voor het eerst aan de orde op de bijeenkomst van de projectstuurgroep op 6 maart 2007, maar het werd afgezwakt door het ministerie van Justitie.

Wat betreft de onder het brede publiek te organiseren opiniepeiling over corruptie, hebben de Oekraïense autoriteiten tegelijkertijd verzoeken naar verscheidene internationale donoren gestuurd zonder te zorgen voor de noodzakelijke coördinatie en verspreiding van informatie.

**54.**

**a), b), c)**

Het belangrijkste probleem was inderdaad de moeilijke politiek situatie van april 2007 tot het einde van het jaar. De perceptie van de Rekenkamer van de behoeftenraming op het vlak van justitie/rechterlijke macht/corruptiebestrijding in Oekraïne is hoofdzakelijk het gevolg van een bijzonder moeilijke en specifieke context, die gekenmerkt wordt door een hoge mate van fragmentatie en vervaging van verantwoordelijkheden bij de verschillende uitvoerende entiteiten en een gebrek aan enige sectoroverschrijdende coördinatie.

Het project werd in samenwerking met de toekomstige begunstigen (waaronder het ministerie van Justitie) ontworpen en ontwikkeld. Reeds van bij het begin werd dus gezorgd voor een eigen plaatselijke inbreng, hetgeen is bevestigd door de huidige regering, die na de verkiezingen van 2007 is aangesteld.

Op gezette tijden heeft het projectteam donorcoördinatie-initiatieven georganiseerd om gegevens uit te wisselen, de samenhang tussen de verschillende interventies te garanderen en overlapping te voorkomen. De aanvankelijke personeelsproblemen zijn opgelost en de nieuwe regering heeft ook een oplossing aangereikt voor de kwestie van beschikbare kantoorruimte.

Opgemerkt wordt dat medefinanciering geen verplichting is voor het ontvangend land.

**55.**

**a)**

De EG-delegatie in Moldavië heeft momenteel de verantwoordelijkheden op het vlak van programmabeheer volledig overgenomen van de delegatie in Kiev. In het algemeen is de Commissie het eens met de Rekenkamer dat het moeilijk is om te voorzien in voldoende en toereikend gekwalificeerd personeel.

**b)**

Hoewel het naast elkaar bestaan van verschillende financieringsbronnen enige administratieve complexiteit veroorzaakte, waren de resultaten van Söderköping-project toereikend, zoals door de Rekenkamer werd vastgesteld.

#### **Tekstvak 7 — Voorbeeld van inefficiënt contractbeheer**

De opsplitsing van het Söderköping fase 3 project tussen het AENEAS-programma en TACIS kwam tot stand omdat geen van beide programma's over voldoende beschikbare middelen beschikte om een allesomvattend project mogelijk te maken, hetgeen van bijzonder belang was na de EU-uitbreiding om de grensoverschrijdende samenwerking op het vlak van asiel, migratie en grensbeheer te bevorderen en de indruk weg te nemen dat EU een nieuw ijzeren gordijn bouwt langs de nieuwe EU-buitengrens.



**56.**

Het is correct dat de uitvoeringspartners van de Commissie onvoldoende aandacht besteden aan de vraagstukken omtrent toewijzing van grond of eigendom. Zodra de Commissie evenwel in kennis was gesteld van deze problemen, zijn er onmiddellijk corrigerende maatregelen getroffen.

Voorafgaand aan, tijdens en na de programmeringsactiviteiten was er op gezette tijden informatie-uitwisseling tussen donororganisaties. Na de verklaring van Parijs werd deze coördinatie geïnstitutionaliseerd. Ondertussen vonden er gezamenlijke programmeringsmissies plaats.

**57.**

Hoewel er zich in een beperkt aantal gevallen tekortkomingen hebben voorgedaan, beschikken internationale organisaties meestal over een aanzienlijke knowhow op het vlak van onder andere de inzet van deskundigheid, financieel beheer in het buitenland en efficiënte aanbestedingsprocedures op moeilijke werkterreinen. Er zullen verbeteringen tot stand komen bij het vaststellen verificatievoorschriften in het raam van de Financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) door het opstellen van gemeenschappelijke criteria en de zichtbaarheid zal worden versterkt door middel van de publicatie van de handleiding zichtbaarheid en communicatie voor het externe optreden van de EU (april 2008), dat thans ook geldt voor internationale organisaties.

**d)**

Voor dit specifieke geval is besloten om verificaties uit te voeren met betrekking tot enkele projecten van het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP). Op basis van deze bevindingen zal er een follow-up plaatsvinden.

**60.**

De voortgangsrapportage waarin rapportage gekoppeld wordt aan de betaling van contractanten wordt door de Commissie nauwgezet opgevolgd. Voor het voortzetten van een actie is het soms noodzakelijk om nieuwe contracten op te starten op het ogenblik dat de volledige rapportageprocedure met betrekking tot een lopende actie nog niet is afgerond, hetgeen leidt tot onvermijdelijke situaties wanneer niet alle informatiemogelijkheden zijn benut.

**61.**

**a)** Sedert de audit van de Rekenkamer heeft de Commissie de reikwijdte van het RGM uitgebreid.

**b)**

In de RGM-synthese van twee bladzijden, die wordt ondersteund door een gedetailleerde conclusie met achtergrondinfo, zijn niet alleen de resultaten opgenomen voor de vijf belangrijkste monitoringcriteria (relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid), maar worden ook in totaal 21 subcriteria vermeld die dienen te worden onderzocht en beoordeeld en die beschikbaar zullen zijn voor statistieken en verdere vergelijkingen. Met behulp van de MONIS (Monitoring Information System) database kunnen beheerders die verantwoordelijk zijn voor projecttoezicht, -uitvoering en -monitoring, een gedetailleerde, strategische statistische analyse opstellen, die evenwel gemakkelijk kan worden geëxtraheerd en gebruikt.

**Tekstvak 8 — Opgedane ervaringen onvoldoende meegenomen in nieuwe projecten**

**a)**

Het geselecteerde follow-up project was het beste voorstel dat werd ingediend in het kader van de AENEAS 2005 oproep tot het indienen van voorstellen en beantwoordde het best aan de daadwerkelijke behoeften van de detentiecentra in de Karpaten.

**b)**

Wat het tijdschema voor het vervolgproject betreft, had het CBMM II project tot doel bij te dragen tot de gunstige afloop van de onderhandelingen tussen de EG en Oekraïne over de overnameovereenkomst. Er werd rekening gehouden met de uit het CBMM I project „getrokken lessen”, in het bijzonder met betrekking tot tijdelijke opvangcentra en het vraagstuk van de toewijzing van grond of eigendom dat van tevoren met de verantwoordelijke entiteit werd besproken en de extra middelen voor het Volyn detentiecentrum voor migranten die in het kader van de fase II van het project beschikbaar waren gesteld.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 63.

De Commissie is verheugd over de algemene positieve beoordeling van de Rekenkamer met betrekking tot de gecontroleerde projecten. De reikwijdte ervan was natuurlijk beperkt om verwatering van activiteiten te voorkomen en het risico op geringe doeltreffendheid inzake behaalde resultaten te beperken, gezien de omvang van de problemen die in deze overgangslanden moet worden aangepakt. Terwijl met het onderdeel capaciteitsopbouw van de projecten in het algemeen bevredigende resultaten werden geboekt, verliep de vooruitgang bij de onderdelen werk/levering trager als gevolg van de aanbestedingsprocedures en de noodzaak dat de begunstigde overheidsdienst zorgt voor voldoende logistieke ondersteuning.

### 64.

De cruciale kwestie van duurzaamheid wordt op twee manieren aangepakt. Enerzijds zijn grensbeheerprojecten sterk toegespitst op een versterking van de technische en institutionele capaciteiten van de begunstigten. Anderzijds zijn de beoordelingen en aanbevelingen van EUBAM in Moldavië en Oekraïne verder omgezet op nationaal niveau met aanvullende EG-steun om te zorgen voor passende duurzaamheid op lange termijn.

### 65.

Feit is dat de vreedzame oplossing voor het Transnistrische conflict hoofdzakelijk op het politiek niveau is tot stand gekomen.

### 67.

De eindverantwoordelijkheid voor hetgeen werd bereikt op het vlak van de vervolging en een verbeterde samenwerking inzake strafrechtelijk onderzoek ligt bij de nationale autoriteiten als gevolg van aangelegenheden die betrekking hebben op nationale soevereiniteit met inbegrip van veiligheid.

### 68.

De Commissie is van oordeel dat op het vlak van corruptiebestrijding geleidelijk vooruitgang wordt geboekt. GRECO, de Groep van Staten tegen Corruptie, van de Raad van Europa, waarvan Oekraïne in 2006 lid is geworden, heeft haar verslag inzake de collegiale toetsing in maart 2007 goedgekeurd (bekendgemaakt in oktober 2007). Uiterlijk in het najaar 2008 moet Oekraïne opnieuw verslag uitbrengen. Het bovenvermelde actieplan tegen corruptie heeft tot doel zich toe te spitsen op een aantal aanbevelingen van de GRECO. Volgende kwesties zullen onder andere worden aangepakt:

- oprichting van een dienst voor bestrijding van corruptiemisdrijven;
- opheffing van buitensporige immuniteiten en stroomlijnen van procedures voor het verlenen van immuniteit;
- grotere transparantie bij overheidsopdrachten;
- het strafbaar stellen van corruptiegerelateerde misdrijven, waartegen in talrijke gevallen niet strafrechtelijk wordt opgetreden.

### Aanbeveling

#### a)

In beginsel voorziet de FRONTEX-verordening het Agentschap van een mandaat om de operationele samenwerking tussen de lidstaten en derde landen te bevorderen. De Commissie gaat evenwel ermee akkoord om het advies in te winnen van het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. Er werd gezorgd voor de complementariteit van de grensuitrusting met de uitrusting van andere donoren. Ook in de toekomst zal dit het geval zijn.

#### b)

De Commissie is het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer en wenst de aandacht erop te vestigen dat in het kader van het met de overname gerelateerde bijstandsprogramma (2007) een dergelijke toezegging reeds door het ministerie van Binnenlandse Zaken van Oekraïne is bevestigd.

#### c)

De Commissie stemt in met de aanbeveling van de Rekenkamer. De opvolging van deze

aanbeveling komt tot stand in het kader van het gezamenlijke EG-Raad van Europa project: Internationale samenwerking met Oekraïne in strafzaken, dat in 2006 van start is gegaan en momenteel nog steeds loopt.

**d)**

De mogelijkheden voor een grotere betrokkenheid van niet-overheidsactoren bij het corruptiebestrijdingsbeleid werd door de Commissie onderzocht. Ook in de toekomst zal zij deze mogelijkheden blijven onderzoeken.

**69.**

De moeilijke politieke context van april 2007 tot het einde van het jaar was het grootste probleem. Er werd niettemin gezorgd voor een lokale inbreng. De aanvankelijke personeelsproblemen werden opgelost door de aanstelling van een voltijds functionaris van de Raad van Europa die belast was met het rechtstreekse toezicht/leiding over de projectaangelegenheden.

**70.**

De EG-delegatie in Moldavië heeft momenteel de verantwoordelijkheden op het vlak van programmabeheer volledig overgenomen van de delegatie in Kiev, hetgeen een oplossing zou moeten zijn voor mankrachtprobleem.

Het naast elkaar bestaan van verscheidene EU-financieringsinstrumenten die hetzelfde doel dienen, het gebruik van twee financieringsinstrumenten voor de ondersteuning van het Söderköpingproject was op dat ogenblik de oplossing om passend te reageren op een vraagstuk van dergelijke omvang.

**71.**

De Commissie heeft zich ingezet om op systematische wijze de inspanningen op het vlak van donorcoördinatie in Oekraïne aan te sturen en te intensiveren en heeft in januari 2008 een regionale donorcoördinatieconferentie georganiseerd om impulsen te geven aan dit proces.

Voorts is actief gestreefd naar mogelijkheden voor gezamenlijke programmering. Een gezamenlijke programmeringsopdracht in Oekraïne, met SIDA van Zweden, is voltooid.

**72.**

De Commissie vestigt de aandacht op het belang van de externe factoren.

**Aanbeveling**

**a)**

Geschikte personeelsbezetting, zowel op het vlak van aantal personeelsleden als vaardigheden, is problematisch. De delegatie in Moldavië heeft momenteel evenwel de verantwoordelijkheden op het vlak van programmabeheer volledig overgenomen van de delegatie in Kiev. Wat betreft de delegatie in Oekraïne is sedert 1 september 2008 een interne reorganisatie van het uitvoerend personeel tot stand gekomen die tot doel heeft de werkbelasting te herschikken, in het bijzonder op het terrein van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

**b)**

Het ENP-instrument is weliswaar een flexibeler instrument dan zijn voorganger, toch blijft het nuttig de opdrachten op te splitsen tussen financieringsinstrumenten, op grond van de voordelen en specifieke kenmerken van elk instrument. De ENPI-programma's in Oekraïne en Moldavië zijn bijvoorbeeld toegespitst op grote, sectorale bijstandsprogramma's in plaats van meer kleinschalige projecten. Dit stemt overeen met de noodzaak om de doelgerichtheid en strategische impact van de ENPI-financiering te verbeteren. Met andere instrumenten, bijvoorbeeld het thematisch programma betreffende asiel en migratie, kunnen beperktere middelen worden ingezet, op een snellere en meer flexibele wijze dan bij groot-schalige sectorale hervormingsprogramma's.

**c)**

In de gebruikelijke bijdrageovereenkomst zijn de vereisten van het Financieel Reglement opgenomen, alsook de uitgebreide voorschriften met betrekking tot de verplichtingen van de internationale organisaties inzake zichtbaarheid, informatie over aanbestedingsprocedures voor contracten, de aanbesteding, de toekenning van subsidies, de naleving van uitsluitingscriteria, een passende bekendmaking achteraf van de met communautaire middelen gefinancierde subsidie en door de organisatie toegekende overheidsopdrachten.

**d)**

De Commissie werkt samen met partnerlanden, lidstaten en andere donoren om donorcoördinatie-instrumenten van de landen te bevorderen en te ondersteunen. Zij zal zich hiervoor blijven inzetten.

**e)**

De Commissie is het ermee eens dat het ontvangende landen duidelijk uiting moet geven aan zijn belangstelling en wenst de aandacht erop te vestigen dat deze blijken van belangstelling zijn opgenomen in de partnerschap- en samenwerkingsovereenkomsten en de ENP-actieplannen. Voorts wordt hiermee rekening gehouden in de fase van de projectidentificatie overeenkomstig de in het landenstrategiedocument en de op grond van de ENP-actieplannen opgestelde nationale indicatieve programma's vastgestelde prioriteiten. Er wordt gestreefd naar een betrokkenheid van de ontvangende landen, die overeenkomstig de aard van het project ten uitvoer wordt gelegd.

In het kader van de RGM-oefening, die op gezette tijden plaatsvindt, zal voorts bijzondere aandacht worden gegeven aan de vaststelling van de doelstellingen overeenkomstig de politieke en institutionele capaciteit van de ontvangende landen. Wat betreft de duur van de tenuitvoerlegging, is er beslist om rekening te houden met het absorptievermogen van de ontvangende landen, op grond van de tijd die nodig is om de sectorale hervormingen na te streven.

**73.**

### **Aanbeveling**

Ook voor de Commissie is dit een belangrijk aandachtspunt. Zij wenst op te merken dat relevante informatie met betrekking tot getrokken lessen reeds is opgenomen in de fase van de projectvoorbereiding. De identificatiefiche voor projectaanpak wordt gebruikt voor de doorlichting door de werkgroep Kwaliteitsondersteuning. Vervolgens wordt dit overgenomen in een actiefiche die deel uitmaakt van het financieringsbesluit met een onderdeel over „getrokken lessen” (afdeling 2.2).

Europese Rekenkamer

**Speciaal verslag nr. 9/2008**

**De doeltreffendheid van EU-steun op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne**

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen

2009 – 50 blz. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-147-9

DOI 10.2865/46408



## **Hoe zijn de EU-publicaties te verkrijgen?**

Publicaties van het Publicatiebureau die te koop zijn kunt u via de website van de EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu/> bestellen bij het verkoopkantoor van uw keuze.

U kunt ook via fax — op het nummer (352) 2929-42758 — een lijst aanvragen van onze wereldwijd verspreide verkoopkantoren.

IN HET SPECIAAL VERSLAG „DE DOELTREFFENDHEID VAN EU-STEUN OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VOOR WIT-RUSLAND, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE“ WORDEN DE PRESTATIES VAN EU-STEUNVERLENING ONDERZocht EN WORDT GEANALYSEERD OM WELKE REDENEN ER ONDER DE MAAT IS GEPRESTEERD. OOK WORDT NAGEGAAN IN HOEVERRE DE COMMISSIE BESCHIKT OVER EEN PROCES OM REKENING TE HOUDEN MET DE GETROKKEN LESSEN BIJ VOORTZETTING VAN DE BIJSTAND OP DIT GEBIED. HET VERSLAG BEVAT GEDETAILEERDE AANBEVELINGEN DIE DE COMMISSIE Zouden KUNNEN HELPEN, TE KOMEN TOT DOELTREFFENDER STEUNVERLENING AAN DE DRIE LANDEN.



EUROPESE REKENKAMER



Publicatiebureau  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-9207-147-9



9 789292 071479