

EVROPSKO
RAČUNSKO SODIŠČE

Posebno poročilo št. 9

2008

USPEŠNOST PODPORE EU NA PODROČJU
SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE
V BELORUSIJI, MOLDAVIJI IN UKRAJINI



SL



Posebno poročilo št. 9 // 2008

USPEŠNOST PODPORE EU NA PODROČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE V BELORUSIJI, MOLDAVIJI IN UKRAJINI

(V skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Fak: [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-naslov: euraud@eca.europa.eu
Spletni naslov: <http://www.eca.europa.eu>

Posebno poročilo št. 9 // 2008

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2009

ISBN 978-92-9207-151-6
DOI 10.2865/47694

© Evropski skupnosti, 2009
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Belgium

KAZALO

Odstavek

KRATICE

I-V **POVZETEK**

1-7 **UVOD**

8-10 **OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP**

11-62 **OPAŽANJA**

11-52 **KOLIKŠNA JE BILA USPEŠNOST PODPORE EU ZA PROJEKTE S PODROČJA SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE V BELORUSIJI, MOLDAVIJI IN UKRAJINI?**

11-19 UPRAVLJANJE MEJ: ZADOVOLJIVI DOSEŽKI

20-27 MIGRACIJE IN AZIL: MALO NAPREDKA V TEŽKIH RAZMERAH

28-44 BOJ PROTI ORGANIZIRANEMU KRIMINALU: RAZLIČNI REZULTATI

45-52 SODSTVO IN ODGOVORNO VODENJE: RAZLIČNI REZULTATI

53-57 **KAKŠNI SO GLAVNI RAZLOGI ZA NEZADOSTNO USPEŠNOST?**

54 DOSEŽKI SO OBIČAJNO OMEJENI ZARADI KOMBINACIJE DEJAVNIKOV, KI ZADEVAJO VSE UDELEŽENE STRANI

55-56 POMANJKLJIVOSTI V KOMISIJINEM UPRAVLJANJU PROJEKTOV

57 POMANJKLJIVOSTI PRI PROJEKTIH, KI JIH UPRAVLJAJO MEDNARODNE ORGANIZACIJE

58-62 **V KOLIKŠNI MERI IMA KOMISIJA VZPOSTAVLJEN PROCES UČENJA, S KATERIM BI PRI NADALJEVANJU POMOČI NA PODROČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE UPOŠTEVALA PRIDOBLENA SPOZNANJA?**

60-61 ZA ZBIRANJE INFORMACIJ NISO IZKORIŠČENE VSE MOŽNOSTI

62 NOVI PROJEKTI NE ODRAŽAJO VEDNO PRIDOBLENIH IZKUŠENJ

63-73 **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

PRILOGA I – ZEMLJEVID

PRILOGA II – PNZ – PREGLED PROJEKTOV (SPREJETE OBVEZNOSTI V OKVIRU PROGRAMOV 2000–2005)

PRILOGA III – PREGLED REVIDIRANIH POGODB

PRILOGA IV – PODROČJE DELOVANJA EUBAM

ODGOVORI KOMISIJE

KRATICE

Aeneas: Program za finančno in tehnično pomoč tretjim državam na področjih migracije in azila

BUMAD: Večsektorska pomoč pri nadzoru drog in vzpostavljanju institucij v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini

GD: Generalni direktorat

GD JLS: Generalni direktorat za pravosodje, svobodo in varnost

ESP: Evropska sosedstva politika

EUBAM: Misija Evropske unije za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino

Europe Aid: Urad za sodelovanje Europe Aid

FIU: Enota za finančni nadzor

NVO: Nevladne organizacije

TACIS: Tehnična pomoč za Skupnost neodvisnih držav

POVZETEK

I.

Po širitvah v letih 2004 in 2007 je EU postala neposredna soseda Belorusije, Moldavije in Ukrajine. Komisija je tem državam dala na voljo precej finančnih sredstev EU (166 milijonov EUR v obdobju 2000–2005), da izboljšajo svoje zmogljivosti na področjih: mejne kontrole; upravljanja migracij/azila; boja proti organiziranemu kriminalu ter sodstva in odgovornega vodenja. Komisija je omejila pomoč Belorusiji zaradi nespoštovanja demokracije in človekovih pravic. EU je uporabila različne instrumente, med katerimi je najpomembnejši program TACIS, večji del pomoči pa se je izvajal prek mednarodnih organizacij (glej odstavke 1 do 7).

II.

Namen revizije Sodišča je bil oceniti uspešnost podpore EU, dognati razloge za možno premajhno uspešnost in ugotoviti, v kolikšni meri je Komisija vzpostavila proces, s katerim bi upoštevala pridobljena spoznanja pri nadaljevanju pomoči na tem področju. Pri reviziji je bilo preučenih 40 pogodb v skupni vrednosti 100 milijonov EUR (glej odstavke 8 do 10 in **Prilogo III**).

III.

Večji del revidirane podpore je dosegel zadovoljive rezultate, zlasti na področju „upravljanja mej“. Na področju „migracij in azila“ je bil napredek v veliki meri nezadovoljiv. Na področjih „boja proti organiziranemu kriminalu“ ter „sodstva in odgovornega vodenja“ so bili doseženi različni rezultati (glej odstavke 11 do 52).

IV.

Omejene dosežke je običajno povzročala kombinacija dejavnikov, povezanih s Komisijo, mednarodnimi institucijami in različnimi organi treh zadevnih držav. Rezultate projektov so zmanjšali tudi zunanji dejavniki, kot je stalna politična nestabilnost v Ukrajini. Delegacija v Kijevu je bila kljub zelo dobro usposobljenemu osebju preobremenjena, saj se je ukvarjala s hitro rastočim področjem politike s projekti ne le v Ukrajini, ampak tudi v Belorusiji in Moldaviji. Pri delegaciji v Moldaviji, ki je bila ustanovljena oktobra 2005, sta do začetka operativnega upravljanja projektov pretekli skoraj dve leti. Kakovost pristopa sta ovirala soobstoje številnih finančnih instrumentov za isti namen in neskladnost med njima. Določene pomanjkljivosti so bile tudi pri skupnem upravljanju z mednarodnimi institucijami. Uskladitev podpore EU z drugimi donatorji na splošno ni bila dovolj razvita. Kot zadnje, Komisija ni v celoti izkoristila možnosti za pridobitev spoznanj, pridobljene izkušnje pa se niso vedno odražale v novih projektih (glej odstavke 53 do 62).

V.

Na podlagi teh opažanj Sodišče podaja podrobna priporočila, ki bi Komisiji lahko pomagala povečati uspešnost pomoči Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini na področju svobode, varnosti in pravice (glej odstavke 63 do 73).

UVOD

1. Eden temeljnih ciljev Evropske unije (EU) je nuditi območje svobode, varnosti in pravice njenim državljanom¹. Ta cilj ima pomembno zunanjo razsežnost. Po širitvah v letih 2004 in 2007 je EU postala neposredna sosedka Belorusije, Moldavije in Ukrajine, s katerimi deli skupno mejo in se sooča s skupnimi izzivi v boju proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in drugim nezakonitim dejavnostim (glej zemljevid v **Prilogi I**).
2. EU si posebej prizadeva pomagati tem trem državam pri izboljšanju njihovih zmogljivosti na področjih mejne kontrole, upravljanja migracij in azila, boja proti organiziranemu kriminalu ter sodstva in odgovornega vodenja². Komisija je v obdobju 2000–2005 financirala 89 projektov, za katere je skupni prispevek EU znašal 165,7 milijona EUR (glej **Prilogo II**).
3. Primarna pot za podporo EU je bil program TACIS³. Projekti so se financirali prek njegovih različnih delov: nacionalnih akcijskih programov, regionalnih akcijskih programov in programov čezmejnega sodelovanja. Skupni cilj programa TACIS, uvedenega leta 1991, sta bili pomoč pri prehodu na svobodno tržno gospodarstvo ter okrepitev demokracije in pravne države v partnerskih državah. TACIS je bil ukinjen leta 2006, vendar se bodo plačila izvrševala vsaj do leta 2010. Od leta 2007 naprej se pomoč Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini načrtuje v okviru novega Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ENPI)⁴.
4. EU je za pomoč tem trem državam na področju svobode, varnosti in pravice poleg programa TACIS uporabila tudi druge instrumente:
 - (a) Pripravljalni ukrep za sodelovanje na področju migracij (financiran iz posebne proračunske vrstice).
 - (b) Program za finančno in tehnično pomoč tretjim državam na področjih migracije in azila (Aeneas)⁵.
 - (c) Mehanizem za hitro ukrepanje⁶.
 - (d) Evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice⁷.

¹ Staro ime, ki ga je Komisija uporabljala za to področje politike, je bilo "pravosodje in notranje zadeve (PNZ)".

² Že leta 2003 je bil za Ukrajino objavljen akcijski načrt EU o pravosodju in notranjih zadevah (UL C 77, 29.3.2003). Ta akcijski načrt je bil spremenjen leta 2007.

³ Program tehnične pomoči za Skupnost neodvisnih držav. Do programa TACIS je bilo upravičenih 12 držav: Belorusija, Moldavija, Ruska federacija in Ukrajina v vzhodni Evropi, Armenija, Azerbajdžan in Gruzija na Kavkazu, Kazahstan, Kirgiška republika, Tadžikistan, Turkmenistan in Uzbekistan v osrednji Aziji.

⁴ Uredba (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (UL L 310, 9.11.2006, str. 1).

⁵ Uredba (ES) št. 491/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 80, 18.3.2004, str. 1).

⁶ Uredba Sveta (ES) št. 381/2001 (UL L 57, 27.2.2001, str. 5).

⁷ Uredba Sveta (ES) št. 2242/2004 (UL L 390, 31.12.2004, str. 21).

- 5.** Po prenosu nalog⁸ leta 2003 je Komisijina delegacija v Kijevu prevzela skupno odgovornost za izvajanje pomoči EU v vseh treh državah. Oktobra 2005 je bila v Moldaviji ustanovljena nova delegacija, poleti leta 2007 pa je postala odgovorna za izvajanje projektov. Projekte, ki ne sodijo v program TACIS, običajno upravlja sedež Komisije (Europe Aid in GD JLS).
- 6.** Večji del pomoči na področju svobode, varnosti in pravice izvajajo mednarodne organizacije: Program Združenih narodov za razvoj (UNDP), Visoki komisar Združenih narodov za begunce (UNHCR), Mednarodna organizacija za migracije (IOM) ali Svet Evrope. Na podlagi standardnih sporazumov o prispevkih, podpisanih s Komisijo, so te mednarodne organizacije odgovorne za določene vidike izvajanja projektov, vključno s postopki oddaje naročil in plačilnimi postopki (tako imenovani skupni način upravljanja).
- 7.** Razmere v Belorusiji so bile posebne. Sporazum o partnerstvu in sodelovanju med Belorusijo in EU je bil podpisan leta 1996, vendar je bila njegova ratifikacija zamrznjena zaradi nespoštovanja demokracije in človekovih pravic. Tako je bila pomoč Belorusiji v obdobju, ki ga pokriva revizija, omejena na humanitarne in čezmejne projekte, projekte regionalnega sodelovanja, podporo potrebam prebivalstva ter na projekte, ki neposredno in posredno podpirajo demokratizacijo in demokratične sile (npr. podpora neodvisnim medijem, štipendije za mlade). V Belorusiji so projekti na področju svobode, varnosti in pravice večinoma večdržavni projekti, pri katerih sodelujeta tudi Moldavija in Ukrajina.

⁸ Prenos upravljaljske odgovornosti na Komisijine delegacije v zadevnih državah.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

8. Cilj revizije je bil oceniti uspešnost podpore EU na področju svobode, varnosti in pravice Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini. Pri reviziji so bila obravnavana tri vprašanja:

- (a) Kolikšna je bila uspešnost podpore EU za projekte s področja svobode, varnosti in pravice v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini?
- (b) Kaj so glavni razlogi za možno premajhno uspešnost?
- (c) V kolikšni meri je Komisija vzpostavila proces učenja, s katerim bi pri nadaljevanju pomoči na področju svobode, varnosti in pravice upoštevala pridobljena spoznanja?

⁹ Projekt se izvaja prek ene ali več pogodb.

¹⁰ Komisija sklene pogodbo s konzorcijem za izvajanje rednega spremljanja projektov.

9. Sodišče je revidiralo 40 pogodb, izbranih po revizorjevi presoji, s celotnim prispevkom EU v vrednosti 99,3 milijona EUR (od skupno 89 projektov⁹ v vrednosti 165,7 milijona EUR v obdobju 2000–2005), ki so zajemale 24 dokončanih in 16 tekočih pogodb (**Priloga III**). Večina teh tekočih pogodb je sledila zgodnejšim projektom, ki jih je financirala EU, kar je omogočilo oceno Komisijinega procesa učenja (glavno vprašanje (c) zgoraj). Revizija je zajemala preučitev: rezultatov projektov in primerjavo z navedenimi cilji; dejavnikov, ki so ovirali doseganje ciljev, ter pridobljenih izkušenj in tega, ali so bile upoštevane pri poznejših projektih ali programih.

10. 40 preučenih pogodb je sodilo v štiri podpodročja:

- (a) Upravljanje mej.
- (b) Migracije in azil.
- (c) Boj proti organiziranemu kriminalu.
- (d) Sodstvo in odgovorno vodenje.

Revizijska ekipa je preučila projekte na kraju samem v obdobju od novembra 2006 do julija 2007, kar je zajemalo obiske v izvajalskih mednarodnih organizacijah in nacionalnih organih ter enotah za spremljanje¹⁰.

KOLIKŠNA JE BILA USPEŠNOST PODPORE EU ZA PROJEKTE S PODROČJA SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE V BELORUSIJI, MOLDAVIJI IN UKRAJINI?

UPRAVLJANJE MEJ: ZADOVOLJIVI DOSEŽKI

- 11.** Belorusija in Ukrajina se pri upravljanju mej soočata z velikim težavami zaradi skupne dolžine njunih zunanjih mej (približno 3 000 km oziroma 7 000 km) in ker ni uradne razmejitve, zlasti z Rusijo. Na rusko-beloruski meji se mejne in carinske kontrole skorajda ne izvajajo. Ta prepustnost mej spodbuja tako čezmejne kriminalne dejavnosti kot nezakonite migracije.
- 12.** Upravljanje mej med Moldavijo in Ukrajino zapleta obstoj samooklicane Pridnestrške republike, ki ni mednarodno priznana. Moldavsko-ukrajinska državna meja je dolga 1 222 km, od tega je 472 km na moldavski strani pod nadzorom pridnestrskih organov. Ti nadzorujejo območje vzhodno od reke Dnester in dejansko delujejo neodvisno od ostale Moldavije (glej okvir 1).

OKVIR 1

OZADJE SPORA V PRIDNESTRJU

Vzporedno z moldavskim procesom osamosvojitve od Sovjetske zveze od leta 1989 naprej, so se protestna gibanja na območjih s pretežno nemoldavskim prebivalstvom začela upirati moldavskim prizadevanjem za neodvisnost. V odziv na moldavsko deklaracijo o suverenosti je bila leta 1990 proglašena ločena Pridnestrška moldavska republika. Prišlo je do spopadov in boji so dosegli vrhunec leta 1992, ter povzročili več sto smrtnih žrtev in približno 100 000 beguncev.

Moldavija in Pridnestrje od leta 1995 ob pomoči OVSE, Rusije in Ukrajine kot mednarodnih posrednikov razpravljata o možni rešitvi zamrznjenega spora. Priložnost za nadaljnji napredek pri reševanju spora je nastala, ko je v Ukrajini prišla na oblast vlada predsednika Juščenko. EU in ZDA od septembra 2005 v pogajalskem procesu sodelujeta kot opazovalki. EU od marca 2005 zastopa posebni predstavnik za Moldavijo.

- 13.** Komisija je precej pripomogla k izboljšanju zmogljivosti za upravljanje mej v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini. Upravljanje mej je finančno največji del projektov na področju svobode, varnosti in pravice. V okviru programov 2000–2005 je bilo temu področju dodeljenih 63,2 % podpore EU (104,7 milijona EUR). Sodišče je revidiralo 10 pogodb v skupni vrednosti 51,8 milijona EUR.

¹¹ Mednarodni obmejni terminal Kozloviči (nahaja se blizu mesta Brest v Republiki Belorusiji) je glavni cestni mejni prehod za tovorna vozila med Republiko Belorusijo in Poljsko (vseevropski prometni koridor II).

- 14.** Pri večini revidiranih projektov so bili doseženi zadovoljivi rezultati (glej *Prilogo III*). Uporaba sodobne opreme in izboljšane tehnologije ter usposabljanje mejne straže je privedlo do povečanja mejnih kontrol in nadzora (glej primere v okviru 2). Zlasti odbor državne mejne straže v Belorusiji je pokazal veliko zavzetost, saj je uporabljal svojo vojaško strukturo za dosledno izvajanje vseh pogodbenih določb. Vendar so bile večje težave opažene v zvezi s pogodbo za gradbena dela za izgradnjo obmejnega terminala Kozloviči II¹¹ (glej okvir 3).

OKVIR 2

PRIMER ZADOVOLJIVEGA REZULTATA: UPORABA SODOBNE OPREME KREPI MEJNO KONTROLO

S projektoma "Izboljšanje upravljanja mej v Ukrajini" (prispevek EU v vrednosti 4,0 milijona EUR) in "Krepitev upravljanja mej v Republiki Belorusiji" (prispevek EU v vrednosti 13,3 milijona EUR) so bile med drugim zagotovljene kamere, mikroskopi, naprave za preverjanje pristnosti dokumentov, vozila, oprema informacijske tehnologije, vključno z avtomatskimi telefonskimi centralami za obmejne enote in strojno opremo za spletno preverjanje, npr. oseb na črnih seznamih ali ukradenih vozil. Vsi pregledani predmeti naložb so bili nameščeni, kot je bilo navedeno v evidenci inventarja, bili so pravilno označeni, so delovali in bili uporabljeni za predvideni namen.

- 15.** Misija Evropske unije za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino¹² (EUBAM, skupni prispevek EU v vrednosti 19,1 milijona EUR) je kot finančno najpomembnejši projekt na področju svobode, varnosti in pravice precej prispevala k izgradnji zmogljivosti moldavskih in ukrajinskih služb mejne straže in carinskih služb (glej zemljevid v **Prilogi IV**). "EUBAM" je na primer pomagal pri uspešnem izvajanju in spremljanju novega carinskega režima med Moldavijo in Ukrajino, s čimer je pripomogel k boju proti tihotapstvu in nezakoniti čezmejni dejavnosti. Zaradi tega je bila odkrita obsežna tihotapska dejavnost, povezana s Pridnestrjem. Nezakonite davčne in carinske utaje so npr. zadevale vozila, sadje in zelenjavo ter perutninsko meso. EUBAM je izračunal, da izgube za ukrajinski državni proračun samo pri perutninskem mesu znašajo do 43 milijonov EUR, za moldavski pa do 18 milijonov EUR (obdobje od oktobra 2005 do maja 2006).

¹² EUBAM deluje od 1. decembra 2005. Dejavnosti EUBAM temeljijo na Memorandumu o soglasju, sklenjenim med Evropsko komisijo ter vladama Ukrajine in Republike Moldavije. Motivacijski dejavnik so bile grožnje varnosti, ki so izvirale iz območja Pridnestrja z domnevno visoko stopnjo čezmejnih kriminalnih dejavnosti. EUBAM izvaja Program Združenih narodov za razvoj (UNDP). Prispevek v naravi 16 držav članic EU je dodelitev strokovnega osebja misiji (približno 100 carinskih uradnikov in uradnikov mejne straže). EUBAM je vzpostavil svoj operativni sedež v Odesi (Ukrajina), en področni urad ustanovil v Kišinjevu (Moldavija) in pet nadaljnjih področnih uradov vzdolž ukrajinske/moldavske/pridnestrške meje ter področni urad/logistično bazo v morskih pristaniščih v Odesi in Iličevsku.

PRIMER NEZADOVOLJIVEGA REZULTATA: ZMANJŠAN OBSEG DELA IN ZAMUDE

Ob koncu leta 2006, ki je bil prvotni datum za dokončanje, je bil obmejni terminal Kozloviči II (prispevek EU 14,0 milijona EUR) še vedno podoben ogromnemu gradbišču, kjer je bila večina zgradb samo na pol dokončanih, ceste, parkirišča in pločnik pa je bilo treba še zgraditi. Zaradi težav z davčno oprostitvijo in prenizkih cen na stopnji razpisa je bilo sklenjeno dopolnilo k pogodbi, s katerim se je obseg gradbenih del močno zmanjšal (npr. nekatere zgradbe bodo ostale nedokončane, dokončana bodo samo njihova ogrodja). Da bi mednarodni obmejni terminal lahko dokončali, kot je bilo prvotno načrtovano in določeno v pogodbi, je potrebno precejšnje dodatno financiranje.

- 16.** EUBAM je ugotovil velike težave pri zagotovitvi kazenskega pregona za tihotapstvo¹³ (pomankljiva zakonodaja; neučinkovito sodelovanje/nejasna vloga državne carinske službe, službe državne mejne straže, davčne policije in varnostne službe; slaba razmejitev zelene meje). Večina primerov se ni preganjala kot kazniva dejanja, ampak kot administrativne kršitve, brez obvezne zaplembe zadevnega blaga¹⁴. EUBAM je poročal tudi, da so bili zaradi stopnje korupcije v državnih tožilstvih in sodstvu tihotapci izpuščeni, tihotapsko blago pa jim je bilo vrnjeno.
- 17.** Ko je EUBAM novembra 2005 začel delovati, se je prvih šest mesecev financiral iz mehanizma za hitro ukrepanje¹⁵. Ta mehanizem se je uporabljal za hitro in prožno odzivanje na možnost za pospešitev rešitve pridnestrškega spora, do katere je prišlo leta 2005 (glej okvir 1). Pri projektu se predpostavlja, da so izboljšane mejne in carinske kontrole ter mejni nadzor vzdolž celotne meje ključni elementi za mirno razrešitev spora. Tehtnost te predpostavke je mogoče oceniti samo zelo dolgoročno.
- 18.** Pozneje je bila za financiranje EUBAM značilna uporaba več kratkoročnih pogodb, ki so se financirale iz različnih regionalnih akcijskih programov TACIS. Posledično je bilo treba pogodbe o zaposlitvi ali sporazume o najemu obnoviti vsakih nekaj mesecev. Komisija pri načrtovanju svojih dejavnosti v regiji ni predvidela tako velikega dolgoročnega projekta (skoraj milijon EUR na mesec).
- 19.** Za dopolnitev podpore, ki jo je zagotovil EUBAM, EU financira nakup opreme, ki se uporablja na mejah v okviru projekta „Izboljšanje mejnih kontrol na moldavsko-ukrajinski meji“ (projekt Bommoluk, prispevek EU v vrednosti 9,9 milijona EUR). Te dodatne dejavnosti porajajo številne izzive, ki jih je treba rešiti v prihodnosti, kot so zapleteni razpisni postopki¹⁶, izbiranje najboljših fizične lokacije za opremo glede na dolžino mej in zagotavljanje združljivosti z opremo, ki jo financirajo drugi donatorji¹⁷. Poleg tega morajo vlade zagotoviti zadostna nacionalna sredstva za tekoče stroške in vzdrževanje.
- ¹³ Na podlagi npr. primera alkoholnih izdelkov visoke vrednosti, pretihotapljenih iz pridnestrškega območja v Ukrajino.
- ¹⁴ Dokazno breme, težave pri zagotovitvi kazenskega pregona v primerih tihotapstva v Ukrajini, posebno poročilo, ki ga je pripravil EUBAM.
- ¹⁵ Ta mehanizem se lahko sproži v razmerah "kadar se v zadevnih državah gostiteljih pojavijo ali porajajo krizne razmere, razmere, ki pomenijo grožnjo javnemu redu, splošni varnosti in varnosti oseb, razmere, ki bi lahko prerasle v oborožene spopade ali destabilizirale razmere v državi ...".
- ¹⁶ Pri zgodnejšem projektu za Ukrajino ni bilo mogoče dobaviti in dostaviti radarske opreme za delo na terenu in omrežja za radijsko komunikacijo (skupna vrednost 5,0 milijona EUR) zaradi neuspešnih razpisnih postopkov.
- ¹⁷ Ameriška vlada je dodelila 28 milijonov dolarjev za izboljšanje boja proti širjenju orožja za množično uničevanje na ukrajinsko-moldavski državni meji.

MIGRACIJE IN AZIL: MALO NAPREDKA V TEŽKIH RAZMERAH

- 20.** Cilj politike EU je pomagati tretjim državam pri njihovih prizadevanjih za izboljšanje njihovih zmogljivosti pri upravljanju migracij in zaščiti beguncev, preprečevanje nezakonitih migracij in boj proti njim, zagotavljanje informacij o zakonitih poteh za migracije in reševanje begunskih razmer z zagotavljanjem boljšega dostopa do trajnih rešitev.
- 21.** Belorusija, Moldavija in Ukrajina se nahajajo na vzhodni meji razširjene EU. Vse tri države štejejo za tranzitne države obsežnih nezakonitih migracij proti zahodu. Predvsem Ukrajina se sooča s povečanjem migracijskih gibanj oseb (tako zakonitih kot nezakonitih), ki vstopajo na njeno ozemlje in ga prehajajo. Državo letno prečka na tisoče nezakonitih migrantov, večinoma prek meje z Rusijo.
- 22.** Ukrajini kronično primanjkuje namestitvenih zmožnosti, zlasti za dolgotrajnejše nezakonite migrante. Repatriacija zahteva identifikacijo oseb s strani ukrajinskih organov in sodelovanje z ustreznimi veleposlaništvii ali konzulati, ki niso vedno v pomoč. Druga rešitev bi bil ponovni sprejem, tj. sprejem pridržanih oseb s strani države, iz katere so nezakonito vstopili v Ukrajino. Vendar med Ukrajino in Rusijo, ki je glavni vir nezakonitih migrantov v Ukrajini, še ni bil podpisan sporazum o ponovnem sprejemu.
- 23.** Odkar je 1. januarja 2008 začel veljati sporazum o ponovnem sprejemu z Evropsko skupnostjo, je postala potreba po ustrezni namestitvi za nezakonite migrante v zadnjem času bolj pereča. Po prehodnem obdobju dveh let se bo Ukrajina leta 2010 soočila z zahtevo po nastanitvi stotin ali celo tisočev nezakonitih migrantov iz tretjih držav, ki so nezakonito prispeli v EU prek Ukrajine in se trenutno nahajajo v sosednjih državah EU, in sicer na Madžarskem, Slovaškem in Poljskem.

- 24.** Projekti s podpodročja migracij in azila so iz programov za obdobje 2000–2005 prejeli skupni prispevek EU v vrednosti 16,8 milijona EUR (10,2 % celotne podpore). Sodišče je revidiralo 10 pogodb, pri katerih je skupni prispevek EU znašal 13,8 milijona EUR.
- 25.** Rezultati projektov, doseženi na tem področju migracij in azila, so bili nezadovoljivi predvsem v zvezi z infrastrukturo (glej **Prilogo III**). Ključni cilj EU je pomagati pri zagotovitvi namestitvenih centrov, ki izpolnjujejo mednarodne humanitarne standarde, za nezakonite migrante in prosilce za azil. Kljub podpori EU ta cilj v Ukrajini še zdaleč ni dosežen:
- (a) razmere pridržanja in nastanitve za nezakonite migrante v obstoječih centrih pogosto še zdaleč niso bile sprejemljive. Na splošno nezakoniti migranti v Ukrajini močno trpijo zaradi prenatrpanih bivalnih razmer, nezadostne sanitarne ureditve in slabe prehrane (glej okvir 4);
 - (b) izgradnja/obnova novih prostorov za nezakonite migrante ni napredovala, kot je bilo načrtovano (glej okvir 5);
 - (c) novo zgrajeni začasni namestitveni centri za prosilce za azil so se premalo uporabljali ali pa sploh ne (glej okvir 6).

OKVIR 4

ČEPRAV JE PODPORA EU OMILILA BIVALNE RAZMERE NEZAKONITIH MIGRANTOV V OBSTOJEČEM NASTANITVENEM CENTRU, SO TE ŠE VEDNO NESPREJEMLJIVE

Projekt "Uvedba upravljalnega sistema za migracije v Zakarpatju, Ukrajina"¹⁸ (prispevek EU v vrednosti 2 milijonov EUR za dve pogodbi) je v bistvu zagotovil osnovno pomoč migrantom: razdelitev hrane in pripomočkov za osebno higieno, zdravstveno pomoč, razdelitev oblačil, zagotovitev posteljnine in pravnega svetovanja. Poleg tega so bili financirani tudi nujna popravila, gradbena dela in vse vrste tekočih stroškov. Projekt je predvsem ukrep humanitarne pomoči in ne izgradnja zmogljivosti, kot bi bilo mogoče sklepati iz njegovega naziva.

Po skoraj letu dni delovanja je delegacija spremljala projekt na kraju samem (april 2005). Poročala je, da so razmere v centrih za pridržanje Pavchino in Chop (stari del stavbe) nečloveške in ponižujoče in ne izpolnjujejo minimalnih standardov, ki so jih določili Svet Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. Poleg tega je delegacija našla dokaze, da humanitarna pomoč, zagotovljena s projektom, ni vedno dosegla migrantov, ki jim je bila namenjena. Zato so ukrajinski organi uvedli popravne ukrepe.

¹⁸ Regija Zakarpatje meji na Madžarsko, Poljsko, Romunijo in Slovaško ter je tranzitni koridor v Ukrajini za migrante, namenjene v zahodno Evropo.

26. Trajnost centrov za pridržanje in namestitvenih centrov v Ukrajini je ogrožena zaradi pomanjkanja državnih sredstev za tekoče in vzdrževalne stroške ter nejasne ločitve odgovornosti med službo državne mejne straže in ministrstvom za notranje zadeve.

¹⁹ Center se nahaja v kraju Gomel blizu Ukrajine, kjer je cvetoča skupnost afganistanskih beguncev.

27. Težave v zvezi z registracijo projekta, davčno oprostitvijo, lastništvom zemljišča in financiranjem so bile ugotovljene tudi pri izgradnji začasnega namestitvenega centra za prosilce za azil (25 ljudi) v Belorusiji¹⁹. Po drugi strani je bil položaj v Moldaviji boljši. Začasni namestitveni center v Kišinjevu, ki je razpolagal s 160 mesti, je novembra 2005 že v celoti deloval.

OKVIR 4

V času revizije novembra 2006 je bila zmogljivost (320) centra v Pavchinu presežena za približno 100 ljudi. Lokalni projektni partnerji so poročali, da je bila poleti prenatrpanost še veliko hujša in je zajela 700 ljudi, kar je imelo ustrezne negativne posledice v zvezi s higieno in zdravjem.

Migranti, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so se obotavljali govoriti brez zadržkov. Kljub temu pa so bile izražene pritožbe o nerazdeljevanju zdravil in o preiskavah, ki so jih izvajale osebe z zakritimi obrazi. Jasno je postalo tudi, da projekt še vedno ni pokrival osnovnih potreb (npr. zadostno ogrevanje, zadostna oskrba s čisto in toplo vodo, ustrezna oblačila, vključno s čevlji). Poleg tega v kampih ni bilo na voljo dovolj tolmačev, kar je oteževalo sporazumevanje med migranti in organi oblasti.

BOJ PROTI ORGANIZIRANEMU KRIMINALU: RAZLIČNI REZULTATI

- 28.** Splošni proces postkomunistične tranzicije je v državah osrednje in vzhodne Evrope spremljal precejšen porast organiziranega kriminala, kot so trgovina z ljudmi, trgovina z drogami in pranje denarja.
- 29.** Ukrajina in Moldavija sta državi, ki sta velik vir trgovine z ženskami in otroki, ki so v Evropi prisiljeni v prostitucijo. V zadnjih letih je bil opažen tudi porast trgovine z moškimi, ki so na primer prisiljeni delati kot manualni delavci. Zaradi same narave organiziranega kriminala in ker je malo ljudi pripravljenih ali zmožnih poročati organom oblasti, kaj se jim je zgodilo, ostaja celoten obseg te prakse relativno neznan. Ker ni ukrepov za zaščito prič, je to stanje še slabše. V zvezi s trgovino z drogami se Belorusija, Ukrajina in Moldavija obravnavajo kot tranzitne poti v države članice EU. Bančni sistemi se vse bolj uporabljajo za pranje prihodkov iz težjih oblik kriminala.
- 30.** Za boj proti organiziranemu kriminalu je bilo namenjenih 19,2 milijona EUR (11,6 %) od skupnih sredstev, ki so bila v programih za obdobje 2000–2005 dodeljena za področje svobode, varnosti in pravice. Sodišče je revidiralo 10 pogodb, pri katerih je skupni prispevek EU znašal 18,6 milijona EUR.

OKVIR 5

MALO NAPREDKA PRI USTANAVLJANJU NOVIH NAMESTITVENIH CENTROV ZA NEZAKONITE MIGRANTE

Bistvo projekta "Izgradnja zmogljivosti na področju upravljanja migracij – CBMM I, Ukrajina" (prispevek EU v vrednosti 3,8 milijona EUR) je bilo obnoviti in urediti dva nekdanja vojaška objekta v namestitvena centra za migrante za 1 260 oseb. Projektni usmerjevalni odbor je junija 2006 odločil, da bo denar za projekt namenil obnovi samo enega od objektov. Do časa revizije (november 2006) ni bila sklenjena nobena pogodba za gradbena dela in po približno treh mesecih po prvotnem datumu za dokončanje projekta (1. 9. 2006) ni bilo za obnovo porabljenega nič denarja. Še vedno so potekale razprave o temeljnih vidikih obnove, npr. v zvezi z ogrevanjem objekta in iskanjem rešitve za odpadne vode. Usmerjevalni odbor je odločil tudi, da bo namestitev omejil na 250 mest. To pomeni, da bi bila zmogljivost, ki jo financira EU, v primerjavi z začetnim načrtovanjem manjša za približno 1 000 mest.

- 31.** Kljub številnim uspehom je splošni napredek v boju proti organiziranemu kriminalu še vedno nezadosten (glej Prilogo III). Pri projektih za boj proti trgovini z ljudmi sta bili šibki komponenti kaznivosti in kazenskega pregona²⁰ (glej odstavka 34 in 35). Ker so mnogi donatorji pripravljene financirati projekte na tem področju, je pomembna značilnost prekrivanje (glej odstavek 36). V zvezi z nadzorom nad drogami so na področjih zakonodaje in policijskih obveščevalnih dejavnosti projekti napredovali počasi (glej odstavek 40). Velik izziv pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma je doseči uspešen kazenski pregon (glej odstavek 44).

²⁰ Projekti za boj proti trgovini z ljudmi so imeli tri standardne komponente: zaščita in ponovna vključitev v družbo, kaznivost in pregon ter osveščanje. Izraz kaznivost se pogosto uporablja v projektni dokumentaciji.

Boj proti trgovini z ljudmi

- 32.** Vladi Ukrajine in Moldavije sta v nacionalnih dokumentih o politikah izrazili svojo zavezanost boju proti trgovini z ljudmi. V Ukrajini je bil revidiran en projekt (prispevek EU v vrednosti 1,9 milijona EUR) in v Moldaviji trije projekti (vključno z rehabilitacijskim centrom za žrtve trgovine z ljudmi) (skupni prispevek EU v vrednosti 1,2 milijona EUR).

PREMAJHNA UPORABA NOVO ZGRAJENIH CENTROV ZA PROSILCE ZA AZIL

V Ukrajini je bilo ob koncu leta 2006 v začasnih namestitvenih centrih možno namestiti samo 65 dodatnih oseb namesto načrtovanih 350 (prispevek EU v vrednosti 1,6 milijona EUR za "Krepitev azilnih sistemov v Ukrajini in Moldaviji,"). Glavni razlog je bil, da je bila zmogljivost centra v Odesi izkoriščena samo do polovice, ker država ni financirala tekočih stroškov in ker je center Mukačevo, predviden za 80 oseb, več kot leto in pol ostal v celoti nezaseden, dejansko vse od njegove otvoritve aprila 2005. Do tako potratnega položaja v Mukačevu je prišlo zaradi dolgotrajne nezmožnosti prenosa lastništva nad zgradbo z mejne straže na pristojno projektno partnersko institucijo. Medtem so prosilci za azil brez lastnih sredstev živeli v šotorih ali drugih začasnih bivališčih, ki jih je upravljala mejna straža.

33. V Moldaviji in Ukrajini so bile s pomočjo projektov izvedene obsežne kampanje ozaveščanja javnosti (npr. gledališke predstave, številne publikacije, brezplačne telefonske linije), več sto žrtvam trgovine z ljudmi pa je bila priskrbljena humanitarna pomoč (npr. pravna podpora, zdravstvena pomoč, stanovanjski dodatek, pomoč pri prevozu, poklicno usposabljanje, nepovratna sredstva "v naravi" za zagon malih podjetij). Tako so projekti dobro pokrivali vidika preprečevanja in ponovne vključitve v družbo.

²¹ Interpolov globalni policijski komunikacijski sistem, ki deluje 24 ur na dan.

²² Predvideni znesek za hrano in nastanitev je bil več kot dvakrat višji od predvidenega zneska za primerljive storitve v enakovrednem rehabilitacijskem centru v Kijevu.

34. Manj pozitivni so bili rezultati v zvezi s komponentama kaznivosti in kazenskega pregona, zlasti glede izmenjave informacij med organi kazenskega pregona. V Ukrajini so opazovalci programa TACIS ugotovili, da služba državne mejne straže ni sodelovala pri pobudah za izmenjavo informacij. Ukrep za opremljanje mejnih kontrolnih točk s sistemom i24/7²¹ je spodletel, ko je bil razpisni postopek razveljavljen, ker so ukrajinske zainteresirane strani vztrajale pri dobavitelju, katerega cene so bile precej višje od tržne cene.

35. Pridobivanje dokazov je velik izziv, saj se kaznivo dejanje pogosto zgodi zunaj Moldavije ali Ukrajine. Nacionalni organi so krivili druge države za počasnost pri odzivu na prošnje za vzajemno pomoč. Da bi se izognili takim proceduralnim oviram, so projekti financirali obiske uslužbencev organov pregona v tranzitnih in ciljnih državah žrtev. Poleg tega so se policisti udeležili delavnic o preiskovalnih tehnikah in pregledana je bila zakonodaja na področju boja proti trgovini z ljudmi. Pri ureditvah vzajemne pomoči so še vedno prisotne slabosti.

36. Zaskrbljenost vzbujata učinkovitost in gospodarnost. Ker so številne donatorske organizacije pripravljene financirati boj proti trgovini z ljudmi, se je težko izogniti nepotrebni porabi sredstev in zagotavljanju stroškovno učinkovite porabe sredstev. V Moldaviji je bilo na primer treba spremeniti določene projektne dejavnosti in za prostore rehabilitacijskega centra v Kišinjevu je bila plačana nenavadno visoka najemina²². Poleg tega ni vedno možno jasno razlikovati med rezultati podpore EU in rezultati drugih organizacij, zaradi česar je težko oceniti uspešnost porabe sredstev EU.

Nadzor nad drogami

- 37.** Drug pomemben projekt v boju proti organiziranemu kriminalu se imenuje „Večsektorska pomoč pri nadzoru nad drogami in izgradnja institucij v Ukrajini, Moldaviji in Belorusiji“ (BUMAD). BUMAD je večletni program dejavnosti v treh fazah, ki se je začel leta 2003, končan pa naj bi bil ob koncu leta 2008 (skupni prispevek EU v vrednosti 6,5 milijona EUR).
- ²³ Prvi program, CADAP, se je začel leta 2000 v osrednji Aziji, drugi program, SCAD, leta 2001 na južnem Kavkazu.
- 38.** Ta program, v katerega so zajete Ukrajina, Moldavija in Belorusija, je tretji v vrsti regionalnih programov, ki jih financira EU, oblikovanih za zaustavljanje trgovine s heroinom, ki iz Afganistana potuje proti zahodu in EU²³. Skupni cilj je zmanjšati trgovino z drogami, ki iz teh treh držav in skozi nje poteka proti državam članicam EU.
- 39.** Večina dejavnosti, predvidenih v različnih podprojekti, je bila izvedena (npr. pravna pomoč, kontrola pristanišč (Ukrajina), kopenska mejna kontrola, preprečevanje s strani policije in skupnosti). Splošna slika ob koncu druge faze (januar 2007) je, da je bil dosežen dober napredek pri vzpostavitvi nacionalnih struktur za boj proti trgovini z drogami, na primer nacionalnih observatorijev za področje drog, tečajev preprečevanja uporabe drog, izvedenih na različnih policijskih akademijah, ali usposabljanj v zvezi z zmanjšanjem povpraševanja po drogah, ki so potekala v številnih nevladnih organizacijah v teh treh državah.
- 40.** Počasen napredek je bil opažen v komponentah zakonodaje in obveščevalnih dejavnosti policije. Potrebno sodelovanje med carinsko službo, mejno stražo, policijo in tajnimi službami, ki bi omogočalo uspešne kazenske preiskave, v teh treh državah še vedno ni dovolj razvito. Vzpostavitev nacionalnih sistemov za podporo kazenskim preiskavam v zvezi s preprodajalci drog ne zahteva samo primernih analitičnih orodij, ampak tudi visoko stopnjo sodelovanja med organi, ki niso bili vajeni sistematične izmenjave operativnih podatkov. Dodatno težavo predstavlja neuravnoteženost preiskovalnih pooblastil. V Belorusiji posebno oviro predstavlja, da varnostna služba očitno ne želi sprejeti analitične programske opreme iz tujine. Ob načrtovanju projekta je Komisija podcenila čas, potreben za spremembo načina razmišljanja na operativnem področju in preseganje tekmovalnosti med organi pregona.

- 41.** Do zaključka programa BUMAD 2 (januar 2007) so bili zasegi heroina in kokaina skromni. V Ukrajini sta bila odkrita samo dva mednarodna poskusa preprodaje heroina s pomočjo programske opreme, priskrbljene s projektom. Zasegi drog v vseh treh državah so v glavnem zadevali lokalno pridelano makovo seme in konopljo. Vendar je julija 2007 ukrajinska varnostna služba poročala, da je bilo v sodelovanju z agencijo Združenih držav za boj proti drogam in turškimi organizacijami pregona v pristanišču Iličevsk zaplenjenih 174 kg heroina.

²⁴ Pobudo v zvezi z nekooperativnimi državami in ozemlji (NCCT) je oblikovala medvladna projektna skupina za finančno ukrepanje (FATF), da se zagotovi, da se uporabljajo ukrepi za preprečevanje, odkrivanje in kaznovanje pranja denarja, skladni z mednarodno priznanimi standardi.

Projekti za boj proti pranju denarja/financiranju terorizma

- 42.** Splošni cilj „Projekta za boj proti pranju denarja v Ukrajini“ (prispevek EU v vrednosti 1 milijona EUR) je bil preprečiti uporabo finančnega sistema za pranje prihodkov iz težjih oblik kriminala in ukrajinskim organom omogočiti sodelovanje v boju proti pranju denarja.

²⁵ Številne države po svetu so ustanovile specializirane vladne agencije, znane kot „enote za finančni nadzor« (FIU). Ob spoznanju koristi, ki jih prinaša razvoj mreže FIU, se je skupina FIU leta 1995 v palači d'Egmont-Arenberg v Bruslju odločila, da ustanovi neformalno skupino za spodbujanje mednarodnega sodelovanja. Te FIU, ki so zdaj znane pod nazivom skupina Egmont, se redno srečujejo, da najdejo načine za sodelovanje, zlasti na področjih izmenjave informacij, usposabljanja in izmenjave strokovnega znanja. Priznane in delujoče FIU so v približno 100 državah.

- 43.** Projekt je pomagal doseči, da je bila Ukrajina februarja 2004 odstranjena s seznama „nekooperativnih držav in ozemelj“²⁴, kar je zelo pomembno, in da je bila Ukrajina junija 2004 kot članica sprejeta v skupino Egmont²⁵. Poleg tega je državni odbor za finančno spremljanje (State Committee for Financial Monitoring – SCFM) še pred koncem projekta deloval kot ukrajinska enota za finančni nadzor (FIU)²⁶. V letih do 2006 se je dejansko precej povečalo število primerov, ki jih je SCFM predložil organom kazenskega pregona (18 v letu 2003; 446 v letu 2006).

²⁶ FIU so odgovorne za zbiranje in analiziranje transakcij, ki so sumljive in pri katerih je bila presežena zgornja meja. Preiskovalna pooblastila imajo organi kazenskega pregona.

- 44.** Vzpostavitev FIU je samo prvi pomemben pogoj za boj proti pranju denarja. Obstaja tudi potreba po uspešno delujočih organih kazenskega pregona in ustrezni usposobljenosti sodnikov. Glavno težavo predstavlja pomanjkanje uspešnega kazenskega pregona. Do konca leta 2006 so sodišča izrekla samo tri sodbe zaradi pranja denarja. Kot velika vrzel v sistemu za boj proti pranju denarja je bilo ugotovljeno tudi pomanjkanje sodobne ureditve za zaseg in zablembo premoženja. Vendar je v boju proti pranju denarja in financiranju terorizma Ukrajina bolj napredovala kot Moldavija, kjer obstajajo resne skrbi o uspešnosti sistema (npr. slabosti v Centru za boj proti gospodarskemu kriminalu in korupciji ali nezadostna uporaba določb o zasegu, zamrznitvi in zablembi)²⁷.

²⁷ Vzajemno ocenjevalno poročilo tretjega cikla o Moldaviji, september 2007, ki ga je pripravil Moneyval (Odbor strokovnjakov za ocenjevanje ukrepov proti pranju denarja, pod okriljem Sveta Evrope).

SODSTVO IN ODGOVORNO VODENJE: RAZLIČNI REZULTATI

- 45.** Politika EU podpira reforme sodstva, da se zagotovi njegova neodvisnost, nepristranskost in učinkovitost. Poleg tega je njen cilj krepiti pravno sodelovanje z EU v civilnih in kazenskih zadevah. Podporo nudi tudi pri spodbujanju odgovornega vodenja, ki se nanaša na strukturo, delovanje in uspešnost javnih organov/institucij na vseh ravneh.
- 46.** Projekti na podpodročju sodstva in odgovornega vodenja so iz programov za obdobje 2000–2005 prejeli prispevek EU v skupni vrednosti 24,8 milijona EUR (15,0 % celotne podpore). To podpodročje je zadevalo samo Moldavijo in Ukrajino. Sodišče je revidiralo 10 pogodb²⁸, celotni prispevek EU pa je znašal 14,2 milijona EUR.
- 47.** Rezultati so bili različni (glej *Prilogo III*). Pri nekaterih projektih so bili doseženi zadovoljivi skupni rezultati, na primer izboljšave pri izvajanju civilnega in gospodarskega prava v Moldaviji (prispevek EU v vrednosti 2,2 milijona EUR) ali boljše mednarodno sodelovanje v kazenskih zadevah v Ukrajini (prispevek EU v vrednosti 1,5 milijona EUR). Nasprotno pa so bili manj zadovoljivi rezultati, doseženi pri projektu "Reforma arbitražnih sodišč in podpora administraciji sodišč" (prispevek EU v vrednosti 2,5 milijona EUR), zlasti v zvezi z zagotovitvijo opreme informacijske tehnologije. Do izteka prvotnega roka ni bilo dostavljeno nič.

²⁸ Vključno z eno pogodbo, ki nazadnje ni bila podpisana, glej odstavek 52(c).

²⁹ Glede na indeks zaznave korupcije za leto 2007, ki ga je posredovala mednarodna organizacija Transparency International, je Moldavija na 111. mestu, Ukrajina pa na 118. mestu.

³⁰ Glej npr. oceno vodenja v Ukrajini, ki jo je februarja 2007 izvedla SIGMA (Podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja), skupna pobuda OECD in Evropske unije.

Boj proti korupciji

- 48.** Doslej doseženi rezultati pri projektih za boj proti korupciji so zelo skromni. V Moldaviji in Ukrajini je eden najbolj perečih problemov korupcija, ki ogroža celotno podpodročje sodstva in odgovornega vodenja. To močno zadeva obe državi in ima velik vpliv na družbo²⁹. Pravni in upravni sistemi so močno pomanjkljivi (npr. pomanjkanje zaupanja javnosti, okrnjena neodvisnost sodnikov, nezadostne plače, visoka stopnja zaznane korupcije)³⁰.

49. Moldavska vlada je v letih 1999 in 2002 že sprejela ambiciozne nacionalne programe za boj proti kriminalu in korupciji. Ker pa ni bilo zadostnih virov in učinkovitega mehanizma kontrole, je bil uspeh zelo omejen. Decembra 2004 je Parlament sprejel novo protikorupcijsko strategijo in nov akcijski načrt za njeno izvajanje. Takrat je Komisija posredovala s svojim prvim protikorupcijskim projektom v Moldaviji.

³¹ Projekt je imel dve komponenti, prvo v zvezi z bojem proti korupciji in drugo v zvezi z bojem proti pranju denarja ter financiranju terorizma.

50. Prispevek EU je bil relativno majhna poskusna dejavnost (250 000 EUR). Ker so bili njeni vmesni rezultati zadovoljivi, se je Komisija odločila, da bo tri leta, do leta 2009, financirala nadaljevalni projekt (prispevek EU v vrednosti treh milijonov EUR³¹). Nov projekt je napredoval počasneje, kot je bilo načrtovano, po prvem letu pa so bili njegovi dosežki zelo omejeni. Napredek pri ključnih vprašanjih³² ali pri zagotovitvi opreme ni bil dosežen. Projekt je nov zagon dobil šele marca 2007.

³² Spremembe v strukturi spremljanja strateškega in akcijskega načrta; zmanjšanje navzkrižja interesov glavnih organov pregona pri preiskavah in kazenskem pregonu; izdelava analiz tveganja v sodstvu, policiji, davčnem inšpektoratu, carinski službi ter zdravstvenih in izobraževalnih ustanovah.

51. Združene države so podpisale sporazum za podporo protikorupcijskim pobudam v Moldaviji v vrednosti 25 milijonov dolarjev³³. Pomoč pri protikorupcijskih ukrepih načrtuje tudi Svetovna banka. Zdaj je glavni izziv usklajevanje prizadevanj EU in pomoči drugih mednarodnih donatorjev. Že zdaj obstajajo vzporedne strukture spremljanja, ki spodkopavajo pojem enotne nacionalne protikorupcijske strategije.

³³ Millennium Challenge Corporation (MCC); Threshold Programme Agreement.

52. V Ukrajini so na protikorupcijskem področju aktivno sodelovali številni donatorji. Leta 2006 se je začel prvi pomemben projekt, ki ga je na tem področju financirala EU (prispevek EU v vrednosti 1,5 milijona EUR). Eno leto po začetku tega triletnega projekta EU je bilo število izvedenih dejavnosti precej manjše od prvotno predvidenega:

³⁴ Glej drugo poročilo o napredku z dne 26. junija 2007.

- (a) ukrajinski organi so razvili osnutek protikorupcijskega akcijskega načrta, ne da bi uporabili posebno podporo za sestavljanje osnutka, ki jo je nudil projekt³⁴. Ministrstvo za pravosodje je šele na pozni stopnji, junija 2007, zaprosilo za strokovno oceno osnutka. Strokovnjaki so kritizirali pomanjkanje preglednosti procesa priprave osnutka in prišli do sklepa, da osnutek akcijskega načrta še zdaleč ni zadovoljiv;

- (b) v zvezi z mehanizmom za spremljanje pri prihodnjem izvajanju akcijskega načrta niso bile izvedene nobene dejavnosti. Ni jasno, katera institucija bo imela vodilno vlogo v protikorupcijskem boju. Vprašanje spremljanja financiranja političnih strank in volilnih kampanj ni bilo obravnavano. Poleg tega kljub obsežnim pripravam (opredelitev metodologije, srečanja strokovnjakov) na raziskavo javnega mnenja o korupciji, ta ni bila izvedena;
- (c) čeprav je Komisija ugotovila jasno potrebo po spodbujanju udeležbe javnosti v protikorupcijskih prizadevanjih, je opustila načrt priprave programa nepovratnih sredstev, odprtega za nevladne organizacije in druge organizacije civilne družbe, katerih cilj je spodbujanje udeležbe javnosti v protikorupcijskih prizadevanjih. Zaradi postopkovnih težav prav tako ni bila realizirana alternativna rešitev, podpora oblikovanju centra za zagovorništvo in pravno svetovanje.

KAKŠNI SO GLAVNI RAZLOGI ZA NEZADOSTNO USPEŠNOST

- 53.** Čeprav so pri mnogih projektih nastali zadovoljivi rezultati, so v tem razdelku predstavljeni razlogi za nezadostno uspešnost projektov, ki takšnih rezultatov niso dosegli.

DOSEŽKI SO OBIČAJNO OMEJENI ZARADI KOMBINACIJE DEJAVNIKOV, KI ZADEVAJO VSE UDELEŽENE STRANI

- 54.** Revizija je pokazala, da gre omejene dosežke običajno pripisati kombinaciji dejavnikov, ki zadevajo vse glavne udeležene strani (Komisija, nacionalni organi, mednarodne institucije). Na primer, za protikorupcijski projekt v Ukrajini je bilo ugotovljeno (glej odstavek 52):
- (a) Komisijina šibka ocena potreb v težkih razmerah ter nezadostna usklajenost z drugimi donatorji: ministrstvo za pravosodje pravzaprav ni več potrebovalo znatnih delov projekta, zlasti pomoči pri pripravi osnutka zakonodaje. Tudi druge organizacije, zlasti ameriške, zagotavljajo zakonodajno pomoč na področju boja proti korupciji;
 - (b) premajhna zavezanost in sofinanciranje s strani nacionalnih organov: ministrstvo za pravosodje projektni ekipi ni zagotovilo ustrezne pisarne, s čimer ni kršilo samo pogodbenih pogojev, ampak tudi svojo zavezo, izraženo v posebni izjavi o podpori;
 - (c) šibko upravljanje s strani izvajalca, ki je imel težave z vzpostavitvijo in ohranitvijo projektne ekipe;
 - (d) zunanji dejavniki: težavne politične razmere, ki so sledile predsedniškemu odloku z dne 2. aprila 2007 o predčasnih volitvah, in pogoste menjave vodstva v ministrstvu za pravosodje so povzročile prenehanje vseh zakonodajnih dejavnosti v zvezi z osnutki protikorupcijskih zakonov.

POMANJKLJIVOSTI V KOMISIJINEM UPRAVLJANJU PROJEKTOV

55. Komisijino upravljanje je bilo težje, tveganje neuspeha pa večje zaradi dveh dejavnikov:

- (a) za večino projektov je bila odgovorna delegacija v Kijevu. Ta delegacija ni bila odgovorna samo za upravljanje projektov v Ukrajini, ampak tudi v Belorusiji in Moldaviji. Uslužbenci na področju svobode, varnosti in pravice so zelo dobro usposobljeni, vendar je delegacija v Kijevu imela premalo vodij projektov za obravnavanje hitro naraščajočega področja politike z vse večjim številom projektov. Čeprav je bila nova delegacija v Moldaviji ustanovljena oktobra 2005, je pri upravljanju projektov začela postajati operativna šele poleti 2007;
- (b) soobstoj različnih virov financiranja za podporo področju svobode, varnosti in pravice (glej odstavka 3 in 4). Pokazalo se je, da instrument TACIS ne zadošča za izpolnjevanje naraščajočega povpraševanja po financiranju projektov. Za isto intervencijo so bili včasih uporabljeni različni instrumenti, postopki in službe Komisije, kar je povzročilo neučinkovitost pri upravljanju pogodb (glej okvir 7).

OKVIR 7

PRIMER NEUČINKOVITEGA UPRAVLJANJA POGODB

Podpora fazi III pri čezmejnem sodelovanju med zahodnimi novimi neodvisnimi državami in EU (söderköpinški proces) je bila umetno razdeljena na dve pogodbi, ki vzporedno potekata z istim izvajalcem. Ena pogodba se financira iz TACIS in jo upravlja delegacija v Kijevu, druga pa se financira iz Aeneas in jo upravlja sedež Komisije v Bruslju (EuropeAid). Prejšnji upravljalec, GD JLS, ne sodeluje več.

Soobstoj dveh pravnih podlag z različnimi pravili za isto dejavnost pomeni neskladnost. Na primer, v pogodbi v okviru Aeneas je bila določena najvišja dovoljena stopnja sofinanciranja 80 %, medtem ko se pri pogodbi v okviru TACIS sofinancira 90 % skupnih upravičenih stroškov. Poleg tega je pogodba v okviru TACIS predmet zunanjega spremljanja, pogodba Aeneas pa ne. Zato zunanji opazovalci, ki so ugotovili številne pomanjkljivosti v logiki intervencije (npr. pomanjkanje merljivih kazalnikov), ne morejo podati popolne slike dejavnosti.

Prav tako ni učinkovita umetna delitev na dva projekta. Komisija in izvajalec sta pri vsaki stopnji izvedbe administrativno dvojno obremenjena (vzporedni postopki za izbiro projektov, sklepanje pogodb, preverjanje stroškov, zahtevki za plačilo, plačila, poročanje). Obstaja velika potreba po uskladitvi, da se izogne dvojnemu financiranju.

- 56.** Ta dva strukturna problema sta privedla do pomanjkljivosti v Komisijinih postopkih načrtovanja in izvajanja. Zahteve niso bile vedno ocenjene dovolj temeljito (glej primer v odstavku 52(a)) ali pa so bili sklepi o financiranju sprejeti brez poglobljene analize o izpolnjevanju osnovnih predpogojev. Na primer, glede dveh namestitvenih centrov za prosilce za azil niso bila razjasnjena vprašanja o dodelitvi zemljišča ali lastništvu (glej okvir 6 in odstavek 27). Komisija je premalo nadzorovala zahteve za poročanje o projektih (glej odstavek 60). Zlasti zaskrbljujoče je, da ni izmenjave informacij z drugimi donatorskimi organizacijami o njihovih načrtovanih projektih, s čimer bi se izognili nepotrebnemu podvajanju pri programiranju in pozneje izvajanju. V zvezi s podaljševanjem projektov ni bila vedno opravljena prepričljiva analiza o potrebi po dodatnem času in v enem primeru dodatnem denarju.

POMANJKLJIVOSTI PRI PROJEKTIH, KI JIH UPRAVLJAJO MEDNARODNE ORGANIZACIJE

- 57.** Komisija se je pri večini pogodb odločila za neposredno dodelitev nepovratnih sredstev mednarodnim organizacijam, zaradi njihovega posebnega poznavanja področja svobode, varnosti in pravice ter zaradi njihove geografske prisotnosti v zadevnih državah. Zato so mednarodne organizacije odgovorne za vsakodnevno izvajanje projektov (tako imenovano skupno upravljanje, glej odstavek 6), čeprav Komisija ohranja skupno odgovornost za dobro upravljanje. Čeprav je bila uspešnost mednarodnih organizacij na splošno zadovoljiva, so bile v zvezi s to obliko upravljanja ugotovljene naslednje pomanjkljivosti:
- (a) po podpisu pogodbe so se mednarodne institucije pogosto soočale s težavami pri vzpostavljanju delujoče projektne ekipe, kar je povzročilo nekajmesečno zamudo pri začetku projekta;
 - (b) v drugih primerih so zamude povzročali dolgotrajni postopki javnih naročil. Pogodbe, sklenjene z mednarodnimi organizacijami, običajno določajo, da naročila za blago, dela ali storitve izvaja organizacija v skladu s svojimi pravili in postopki. V enem primeru je bilo v pogodbi navedeno, da ne bi smeli biti postopki, ki jih uporablja mednarodna organizacija, nič manj strogi kot pravila EU. Ta klavzula je povzročila dolge pojasnjevalne postopke, zaradi česar je bila ovirana učinkovitost postopka javnih naročil;

- (c) v eni mednarodni organizaciji, ki je obravnavala veliko število pogodb, so bila plačila lokalnim dobaviteljem zaradi dolgotrajnih upravnih postopkov izvršena pozno;
- (d) možnost izvajanja podrobnih pregledov odhodkov za projekte, ki jih izvaja mednarodna organizacija, ni dovolj jasno opredeljena. V enem primeru so si Komisija in njeni partnerji različno razlagali klavzulo o preverjanju v Okvirnem finančnem in upravnem sporazumu (FAFA), sklenjenem z Združenimi narodi, to pa je oviralo kontrole in pravočasen zaključek pogodbe;
- (e) pri nekaterih projektih, ki so jih upravljale mednarodne organizacije v Moldaviji, ni bila dosežena prepoznavnost EU. Upravičenci se ne zavedajo vedno, da so projekti prejeli finančna sredstva EU. Zato se zdi, da gre za projekte samo mednarodnih organizacij, ki te projekte upravljajo. Tako je zaradi njihove vloge neposrednega izvajanja in tudi zaradi dejstva, da je spletne strani o projektu mogoče najti samo pod njihovim naslovom.

V KOLIKŠNI MERI IMA KOMISIJA VZPOSTAVLJEN PROCES UČENJA, S KATERIM BI PRI NADALJEVANJU POMOČI NA PODROČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE UPOŠTEVALA PRIDOBLENA SPOZNAVANJA?

- 58.** Komisijin proces učenja je na področju svobode, varnosti in pravice izrednega pomena, saj je trajne spremembe mogoče pričakovati samo z dolgoročnim postopnim pristopom. Nov projekt mora nadgraditi dosežke in izkušnje, pridobljene pri zgodnejših projektih, in izogniti se je treba ponavljanju napak. Več primerov je pokazalo, da so bile izkušnje dejansko pridobljene: na primer pri novem projektu "Večja neodvisnost, preglednost in učinkovitost pravosodnega sistema v Moldaviji" (prispevek EU v vrednosti 3 milijonov EUR) se je Komisija osredotočila na ožji spekter medsebojno povezanih ciljev, da se izogne razpršenosti, značilni za predhodni projekt.

- 59.** V skladu s potrebnim postopnim pristopom je Komisija financirala projekte zaporedno, npr. tri zaporedne projekte na področju nadzora nad drogami. Projektni predlogi, ki jih Komisija pripravi v okviru novih programov, imajo običajno razdelek "Pridobljena spoznanja", kamor se stekajo informacije iz poročanja o napredku, vrednotenja in spremljanja.

³⁵ Na splošno tudi niso bili zajeti projekti pod pragom 1 milijona EUR.

ZA ZBIRANJE INFORMACIJ NISO IZKORIŠČENE VSE MOŽNOSTI

- 60.** Vendar je razdelek „Pridobljena spoznanja“ v nekaterih primerih vseboval malo informacij. Komisija ni dovolj izkoristila možnosti za zbiranje informacij za proces učenja, ker so bila poročila o napredku pripravljena pozno ali so bila slabe kakovosti ali pa niso bila izvedena načrtovana vrednotenja. Te pomanjkljivosti kažejo, da Komisija ne nadzoruje izvajanja klavzul posameznih pogodb s strani izvajalcev.
- 61.** Pozitivno je, da ima Komisija sklenjeno pogodbo za spremljanje projektov z zunanjimi svetovalci, vključno z obiski na kraju samem in pogovori z različnimi zainteresiranimi stranmi. Zunanji opazovalci so bili na splošno uspešni in pri dnevnem upravljanju so bili po pripombah, ki so jih podali, pogosto izvedeni popravni ukrepi. Vendar Sodišče ugotavlja dve slabosti:
- (a) nekateri projekti niso bili zajeti v zunanje spremljanje, zlasti projekti, ki so vključevali javna naročila gradenj in blaga, ter projekti zunaj programa TACIS, ki jih upravljajo iz Bruslja³⁵. Že upravljanje na daljavo ovira podrobnejše nadaljnje ukrepanje. Odsotnost spremljanja je težavo še poslabšala. Iz tega izhajajoče pomanjkanje posodobljenih informacij je v enem primeru privedlo do tega, da je Komisija mesec dni po izteku prvotnega sporazuma o nepovratnih sredstvih retroaktivno privolila v precejšnjo spremembo proračuna in podaljšanje pogodbe;
 - (b) pri nekaterih revidiranih projektih so bile skupne ocene spremljanja včasih preveč optimistične.

NOVI PROJEKTI NE ODRAŽAJO VEDNO PRIDOBLENIH IZKUŠENJ

- 62.** V nekaterih primerih se izkušnje, pridobljene v zgodnejših projektih, niso dovolj odražale v novih projektih. To se je zgodilo zlasti, kadar se je zamenjala služba Komisije, ki je upravljala projekt. Zato so se včasih novi projekti soočali z istimi težavami kot projekti iz prejšnjih programov, napake so se ponavljale ali pa ni bilo nikakršne povezanosti med fazami projekta (glej okvir 8).

OKVIR 8

NEZADOSTEN PRENOS PRIDOBLENIH IZKUŠENJ V NOVE PROJEKTE

- (a) Pri projektu „Uvedba upravljalnega sistema za migracije v Zakarpatju (Ukrajina)“ posebne izkušnje prvega projekta niso bile odločilni dejavnik v Komisijinem vrednotenju predloga za drug projekt. Medtem ko je bilo v predlogu na kratko razloženo, kako bo ta dejavnost nadgradila rezultate prejšnje dejavnosti, ga je Komisija ovrednotila kot novo dejavnost. Ni ocenila, ali so bila v dokumentu o načrtovanju upoštevana tveganja, ki so se pojavila pri predhodnem projektu. Upoštevali se, na primer, niso vloga, vodenje in tudi proračunske težave službe mejne straže. Vprašanje, kako bi projekt lahko bolje gradil zmogljivost, bi bilo treba obravnavati podrobneje;
- (b) projekt „Izgradnja zmogljivosti na področju upravljanja migracij – CBMM II“ (Ukrajina) je bil pripravljen brez zadostnega upoštevanja izkušenj prejšnjega projekta. Čeprav je pri tem prvem projektu prišlo do precejšnjih težav z izvajanjem, je Komisija na zgodnji stopnji podpisala sporazum o nepovratnih sredstvih za nadaljnji projekt. Nelogično je bilo ponavljati skoraj enak projekt, ki se je soočal z resnimi izzivi pri izvajanju, zlasti ko je bil rok za dokončanje kratek;
- (c) pri projektu obmejnega terminala Kozloviči II (glej okvir 3) so bile ugotovljene težave pri pridobivanju ponudb, ki so ustrezale višini proračuna, določenega v razpisu, in pridobivanju oprostitev od davka na dodano vrednost. Ti dve težavi sta bili poudarjeni v Posebnem poročilu Računskega sodišča o programu za čezmejno sodelovanje TACIS, ki je bilo objavljeno novembra 2001³⁶.

³⁶ Posebno poročilo št. 11/2001 o programu za čezmejno sodelovanje TACIS z odgovori Komisije (UL C 329, 23.11.2001).

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

KOLIKŠNA JE BILA USPEŠNOST PODPORE EU ZA PROJEKTE S PODROČJA SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE V BELORUSIJI, MOLDAVIJI IN UKRAJINI?

- 63.** Večji del revidiranih projektov v Belorusiji³⁷, Moldaviji in Ukrajini je dosegel zadovoljive rezultate (glej *Prilogo III*). Vendar je bil njihov obseg v primerjavi s težavami, ki jih je bilo treba rešiti, omejen, njihova uspešnost pa se je razlikovala celo med komponentami znotraj istega projekta. Na splošno je bil napredek počasnejši, kot je pričakovala Komisija, velika večina projektov je bila podaljšanih za več mesecev, nekateri celo več kot za leto.
- 64.** Uspešnost je bila največja na področju "upravljanja mej". Podpora EU je precej okrepila zmogljivosti za upravljanje mej v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini. Vendar dolgoročni cilj (sodoben sistem za upravljanje mej, ki se približuje evropski dobri praksi), še dolgo ne bo dosežen. Ključnega pomena je preoblikovanje začetnega uspeha v trajno izboljšanje na operativni ravni (glej odstavke 11 do 19).
- 65.** Vodilni evropski projekt na področju pomoči na meji, EUBAM, je bil uspešen. Vendar je mirna rešitev pridnestrskega spora dolgoročna naloga, za katero so potrebni politični ukrepi, ki presegajo izboljšavo mejnih in carinskih kontrol ter mejnega nadzora (glej okvir 1).
- 66.** Na področju "migracij in azila" je bila uspešnost nezadovoljiva predvsem v zvezi z infrastrukturo. Predvsem v Ukrajini je bil napredek počasen pri zagotavljanju ustreznih zatočišč, pri katerih se upoštevajo mednarodni humanitarni standardi, za nezakonite migrante in prosilce za azil. Ločitev odgovornosti na nacionalni ravni ostaja nejasna, vlada pa je dodelila premalo sredstev za infrastrukturo in tekoče stroške (glej odstavke 20 do 27).
- 67.** Na področju "boja proti organiziranemu kriminalu" so bili doseženi različni rezultati. Kljub številnim uspehom so bili dosežki projektov nezadostni pri zagotavljanju uspešnega kazenskega pregona in izboljšanega sodelovanja med carinskimi organi, mejno stražo, policijo in obveščevalnimi službami v namen zagotavljanja uspešnih kazenskih preiskav (glej odstavke 28 do 44).

³⁷ Zaradi nespoštovanja demokracije in človekovih pravic je bila pomoč Belorusiji omejena na humanitarne, čezmejne in regionalne projekte sodelovanja (glej odstavek 7).

- 68.** Rezultati so prav tako različni na področju "sodstva in odgovornega vodenja". Kljub demokratičnim reformam in izboljšavam, doseženim s podporo EU, je v Moldaviji in Ukrajini korupcija še vedno močna (glej opombi 31 in 32). Sodišče meni, da je potrebna temeljna, dolgoročna sprememba politične volje, načina razmišljanja, obnašanja in stališč, da se doseže bistveno zmanjšanje te visoke stopnje korupcije (glej odstavke 45 do 52).

PRIPOROČILO

Komisija bi morala:

- (a) V zvezi s trajnostnim izboljšanjem operativne ravni upravljanja mej za nasvet prositi Evropsko agencijo za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah (Frontex); v zvezi z nadaljnjo podporo za opremo za mejno kontrolo zagotoviti združljivost z opremo drugih donatorjev;
- (b) pred sprostitvijo nadaljnjih sredstev za centre za nezakonite migrante in prosilce za azil zagotoviti, da se vlada prejemnica zaveže, da bo plačevala vsaj tekoče stroške, da se tako zagotovi trajnost;
- (c) v boju proti organiziranemu kriminalu projektne dejavnosti osredotočiti bolj na vprašanje uspešnega pregona (vključno s sodobnim sistemom zasega in zaplembe sredstev) in spodbujati bolj sistematično izmenjavo informacij med organi kazenskega pregona;
- (d) s podpiranjem organizacij civilne družbe in svetovalnih centrov še naprej raziskovati možnosti za spodbujanje večjega sodelovanja javnosti v protikorupcijski politiki.

KATERI SO GLAVNI VZROKI ZA NEZADOSTNO USPEŠNOST?

- 69.** Čeprav ima Komisija končno odgovornost za projekte, je revizija pokazala, da je bilo v primerih, kjer so bili ugotovljeni omejeni dosežki, te običajno mogoče pripisati dejanjem ali opustitvam dejanj vseh glavnih udeleženi strani: Komisije, nacionalnih organov v državah prejemnicah in izvajalcev, ki so bili na tem področju pogosto mednarodne organizacije. Rezultate projektov so zmanjšali tudi zunanji dejavniki, kot je politična nestabilnost (glej odstavke 54).

- 70.** Komisija delegaciji v Kijevu ni dodelila dovolj osebja za soočanje s hitro rastočim, delovno intenzivnim področjem politike v teh treh državah. Pri delegaciji v Moldaviji (vzpostavljeni leta 2005) sta do začetka operativnega upravljanja projektov pretekli skoraj dve leti. Kakovosten pristop sta ovirala soobstoj številnih finančnih instrumentov EU za isti namen in pomanjkanje skladnosti med njimi. Poleg tega Komisija ni strogo ukrepala vsakič, ko je postalo očitno, da so kakovost pomoči EU znižale pomanjkljivosti v upravljanju projektov s strani upravičencev do nepovratnih sredstev (glej odstavke 55 do 57).
- 71.** Vlade prejemnice in Komisija niso dovolj usklajevale dejavnosti EU z ogromno podporo, ki so jo dali drugi donatorji. Neusklajen pretok sredstev iz različnih virov povzroča nepotrebno podvajanje naporov, nedosledne pristope in manjšo spodbudo za ohranjanje nizkih stroškov (glej odstavke 36, 51, 54(a)).
- 72.** V državah prejemnicah je bilo ugotovljeno pomanjkanje zavezanosti na projektni ravni, zlasti na podpodročjih migracij/azila in sodstva/odgovornega vodenja. Komisija je podcenjevala tudi obseg, v katerem bi lahko zunanji dejavniki, kot so politična šibkost, diskontinuiteta vladnih struktur in morebiti pomanjkanje perspektive za pridružitve k EU, preprečili izpolnjevanje ciljev projektov. Ti dejavniki niso spadali v Komisijino neposredno odgovornost, vendar v njeni oceni tveganja niso bili ustrezno in realistično ovrednoteni (glej odstavka 54(b) in (d)).

PRIPOROČILO

Komisija bi morala:

- (a) okrepiti svoje osebje na področju svobode, varnosti in pravice v delegacijah v Moldaviji in Ukrajini ter imeti zadostno strokovno znanje za vodenje elementov javnih naročil in del;
- (b) stremeti k uporabi novega instrumenta ESP kot enotnega in prožnega orodja za podporo temu sektorju;
- (c) izvajati strožjo kontrolo mednarodnih institucij, ki delujejo kot izvajalci postopkov upravljanja projektov, kot so pridobivanje osebja, javna naročila, plačila, poročanje, nadzor nad odhodki in zahteva po prepoznavnosti EU;
- (d) sprejeti ustrezne ukrepe za spodbujanje in podporo državam prejemnicam pri vzpostavitvi in izvajanju uspešne uskladitve donatorjev;
- (e) podpirati projekte, pri katerih je dejanski interes držav prejemnic očitno in ga med drugim dokazuje nacionalno financiranje; hkrati pa biti bolj realistična glede ciljev in predvideti daljša obdobja izvajanja za posamezne projekte.

V KOLIKŠNI MERI IMA KOMISIJA VZPOSTAVLJEN PROCES UČENJA, DA SE UPOŠTEVA ZNANJE ZA NADALJEVANJE POMOČI NA PODROČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE?

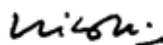
- 73.** Komisija ni v celoti izkoristila možnosti za pridobitev izkušenj in pridobljeno znanje se ni vedno odražalo v novo začetih projektih, kar je v nekaterih primerih privedlo do ponavljanja starih napak (glej odstavke 60 do 62).

PRIPOROČILO

Pri pripravi novih projektov bi Komisija morala bolj sistematično upoštevati izkušnje prejšnjih projektov. Razdelki "pridobljena spoznanja", bi morali biti v pripravljanih dokumentih podrobneje pripravljene. Postati bi morali standardni element vlog mednarodnih organizacij za nepovratna sredstva.

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourggu na svojem zasedanju dne 19. novembra 2008.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Predsednik



Vir: Evropska komisija.

PNZ – PREGLED PROJEKTOV (SPREJETE OBVEZNOSTI V OKVIRU PROGRAMOV 2000–2005)

	Belorusija		Moldavija		Ukrajina		Več držav		Skupaj		
	Št projektov	Milijoni EUR	Št projektov	Milijoni EUR	Št projektov	Milijoni EUR	Št projektov	Milijoni EUR	Št projektov	Milijoni EUR	%
Upravljanje mej (vključno s carino)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	104 687 020	63,2
Migracije in azil	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	16 836 518	10,2
Boj proti organiziranemu kriminalu (terorizem, droge, pranje denarja, trgovina z ljudmi)	1	1200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	19 197 420	11,6
Sodstvo in odgovorno vodenje (vključno z bojem proti korupciji)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	24 802 433	14,9
Drugo					1	172 000			1	172 000	0,1
SKUPAJ	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	165 695 391	100,0

Vir: Evropska komisija.

PREGLED REVIDIRANIH POGODB

N	Naziv pogodbe	Prispevek EU	Država	Stanje (julij 2007) ¹	Pogodbenik/vir financiranja	Skupna presoja rezultatov ²
UPRAVLJANJE MEJ						
1	Misija EU za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino EUBAM I	4 000 000,00	Ukrajina, Moldavija	Dokončano 21. 5. 2006	UNDP/mehanizem za hitro ukrepanje	Zadovoljivo
2	Misija EU za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino EUBAM II	4 000 000,00	Ukrajina, Moldavija	Dokončano 31. 10. 2006	UNDP/regionalni akcijski načrt 2004	
3	Misija EU za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino EUBAM III	2 200 000,00	Ukrajina, Moldavija	Dokončano 31. 1. 2007	UNDP/regionalni akcijski načrt 2003	
4	Misija EU za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino EUBAM IV	8 885 000,00	Ukrajina, Moldavija	Poteka od 1. 2. 2007	UNDP/regionalni akcijski načrt 2006	
5	Krepitev upravljanja mej v Republiki Belorusiji – BOMBEL I	4 500 000,00	Belorusija	Dokončano 31. 12. 2006	UNDP/regionalni akcijski načrt 2001	Zadovoljivo
6	Krepitev upravljanja mej v Republiki Belorusiji – BOMBEL II	8 800 000,00	Belorusija	Poteka od 1. 9. 2006	UNDP/regionalni akcijski načrt 2003	
7	Mejni terminal Kozloviči II – gradbena dela	14 000 000,00	Belorusija	Poteka od 30. 12. 2004	Pogodba o gradbenih delih/CBC 2000; CBC 2002	Nezadovoljivo
8	Izboljšanje upravljanja mej, Ukrajina – sklop 1,2	2 223 738,00	Ukrajina	Dokončano 17. 7. 2005	Dobavne pogodbe/nacionalni akcijski načrt TACIS 2001	Zadovoljivo
9	Izboljšanje upravljanja mej, Ukrajina – sklop 5	1 770 555,00	Ukrajina	Dokončano 17. 7. 2005		
10	Reforma in posodobitev carinske službe v Ukrajini	1 372 500,00	Ukrajina	Dokončano 15. 1. 2005	Pogodba za izvajanje storitev/nacionalni akcijski načrt 2001 (programi majhnih projektov)	Zadovoljivo , vendar nezadostna uspešnost komponente "novi računalniški tranzitni sistem"
MIGRACIJE IN AZIL						
11	Uvedba upravljalnega sistema za migracije v Zakarpatju, Ukrajina	1 278 186,41	Ukrajina	Dokončano 31. 12. 2006	Sporazum o nepovratnih sredstvih/proračunska vrstica B7-667	Nezadovoljivo v zvezi z izgradnjo zmogljivosti (ukrep humanitarne pomoči)
12	Krepitev zmogljivosti na področju zaščite in obravnave beguncev in prosičev za azil v Zakarpatju	699 942,43	Ukrajina	Poteka od 1. 1. 2007	Sporazum o nepovratnih sredstvih/Aeneas	
13	Izgradnja zmogljivosti na področju upravljanja migracij – CBMM I	3 781 505,00	Ukrajina	Poteka od 1. 3. 2005	Mednarodna organizacija za migracije/nacionalni akcijski načrt TACIS 2003	Nezadovoljivo pri ključni dejavnosti (namestitveni centri za migrante); uvedba popravilnih ukrepov po revizijskih obiskih
14	Izgradnja zmogljivosti na področju upravljanja migracij (Faza II) – CBMM II	2 767 000,00	Ukrajina	Poteka od 22. 7. 2006		
15	Krepitev azilnih sistemov Ukrajine in Moldavije	1 635 000,00	Ukrajina, Moldavija	Dokončano 31. 12. 2006	UNHCR/regionalni akcijski načrt TACIS 2002	Nezadovoljivo pri ključni dejavnosti (začasni namestitveni centri) v Ukrajini in Belorusiji, zadovoljivo v Moldaviji
16	Krepitev nacionalnega azilnega sistema v Republiki Belorusiji	365 000,00	Belorusija	Dokončano 31. 12. 2006		
17	Proces čezmejnega sodelovanja (söderköpinski proces) – sekretariat	147 479,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Dokončano 3. 5. 2004	UNHCR / ATA	Zadovoljivo , vendar z zamudami. Oblikovana bo strategija izhoda.
18	Proces čezmejnega sodelovanja (söderköpinski proces) – Söderköping I	762 488,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Dokončano 28. 2. 2006	Švedski odbor za migracije/proračunska vrstica B7-667	
19	Proces čezmejnega sodelovanja (söderköpinski proces) – Söderköping II a	1 307 898,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Poteka od 1. 3. 2006	UNHCR (podizvajalca IOM in Švedski odbor za migracije)/ Aeneas	
20	Proces čezmejnega sodelovanja (söderköpinski proces) – Söderköping II b	1 026 000,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Poteka od 1. 3. 2006	UNHCR (podizvajalca IOM in Švedski odbor za migracije)/regionalni akcijski načrt 2004	

¹ Zadnji obisk na kraju samem je bil opravljen julija 2007.

² Nezadovoljivo: označuje bistvene dele posebnih ciljev, ki niso bili doseženi (zaključene pogodbe) ali trenutni napredek, ki je precej pod pričakovanji (pogodbe v teku).

N	Naziv pogodbe	Prispevek EU	Država	Stanje (julij 2007) ¹	Pogodbenik/vir financiranja	Skupna presoja rezultatov ²
BOJ PROTI ORGANIZIRANEMU KRIMINALU						
21	Večsektorska pomoč pri nadzoru nad drogami in izgradnji institucij v Ukrajini, Moldaviji in Belorusiji – BUMAD 1	2 000 000,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Dokončano 30. 4. 2005	UNDP/regionalni akcijski načrt 2001	Zadovoljivo glede vzpostavljanja novih struktur za boj proti drogam, nezadovoljivo glede zakonodaje in obveščevalnih podatkov policije
22	Večsektorska pomoč pri nadzoru nad drogami in izgradnji institucij v Ukrajini, Moldaviji in Belorusiji – BUMAD 2	2 500 000,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Dokončano 21. 1. 2007	UNDP/regionalni akcijski načrt 2002	
23	Večsektorska pomoč pri nadzoru nad drogami in izgradnji institucij v Ukrajini, Moldaviji in Belorusiji – BUMAD 3	2 000 000,00	Belorusija, Ukrajina, Moldavija	Poteka od 1. 1. 2007	UNDP/regionalni akcijski načrt 2004	
24	Boj proti trgovini z ženskami v Moldaviji	599 408,00	Moldavija	Dokončano 23. 6. 2004	Mednarodna organizacija za migracije/regionalni akcijski načrt 2000	Zadovoljivo , vendar zaskrbljenost glede učinkovitosti (prekrivanje z drugimi donatorji)
25	Boj proti trgovini z ljudmi v Republiki Moldaviji	300 000,00	Moldavija	Dokončano 18. 12. 2006	Mednarodna organizacija za migracije/akcijski načrt TACIS 2002	
26	Rehabilitacijski center IOM za žrtve trgovine z ljudmi v Kišinjevu v Moldaviji: okrevanje, rehabilitacija in ponovna vključitev s celovito oskrbo	308 000,00	Moldavija	Dokončano 3. 3. 2006	Mednarodna organizacija za migracije / regionalni akcijski načrt TACIS 2002	Zadovoljivo , vendar zaskrbljenost glede gospodarnosti (visoka najemina)
27	Boj proti trgovini z ljudmi v Ukrajini	1 892 000,00	Ukrajina	Dokončano 18. 6. 2006	Mednarodna organizacija za migracije/regionalni akcijski načrt TACIS 2002	Zadovoljivo glede zaščite/ ponovne vključitve in osveščanja. Nezadovoljivo glede kaznivosti in pregona
28	Projekt boja proti pranju denarja, financiranju terorizma in korupciji v Moldaviji	3 000 000,00	Moldavija	Poteka od 2. 8. 2006	Svet Evrope/ nacionalni akcijski načrt 2005	Nezadovoljiv začetek; vendar izboljšanje v protikorupcijski komponenti
29	Projekt boja proti pranju denarja v Ukrajini – MOLI-UA-1	974 502,00	Ukrajina	Dokončano 1. 7. 2005	Svet Evrope/regionalni akcijski načrt 1999	Zadovoljivo
30	Nadaljevalni projekt boja proti pranju denarja in financiranju terorizma v Ukrajini – MOLI-UA-2	5 000 000,00	Ukrajina	Poteka od 1. 5. 2006	Svet Evrope/nacionalni akcijski načrt 2005	

¹ Zadnji obisk na kraju samem je bil opravljen julija 2007.

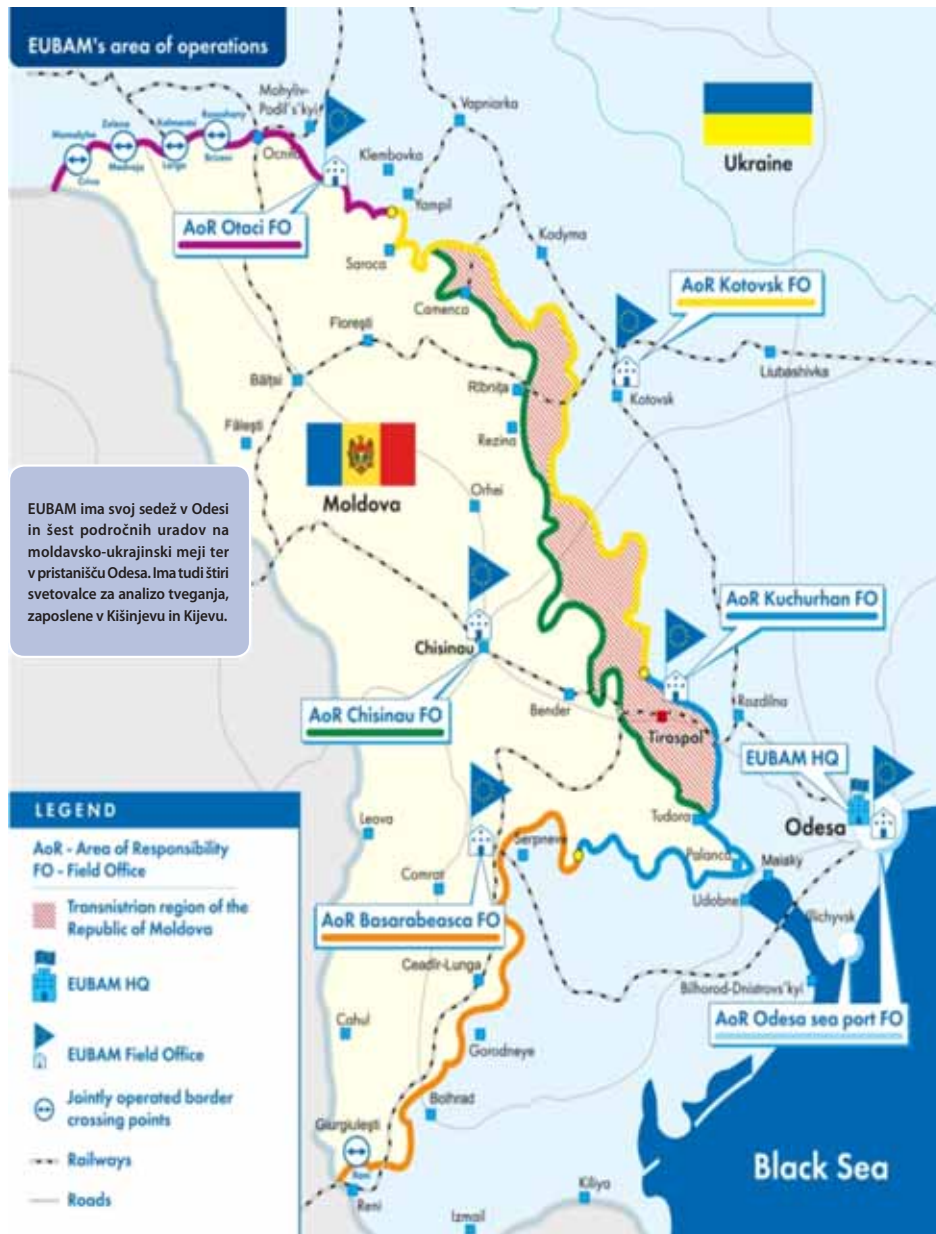
² Nezadovoljivo: označuje bistvene dele posebnih ciljev, ki niso bili doseženi (zaključene pogodbe) ali trenutni napredek, ki je precej pod pričakovanji (pogodbe v teku).

PRILOGA III

N	Naziv pogodbe	Prispevek EU	Država	Stanje (julij 2007) ¹	Pogodbenik/vir financiranja	Skupna presoja rezultatov ²
SODSTVO IN ODGOVORNO VODENJE						
31	Projekt NND na področjih civilnega in gospodarskega sodstva, Moldavija	2 194 015,00	Moldavija	Dokončano 29. 7. 2005	GTZ/ nacionalni akcijski načrt 2001	Zadovoljivo
32	Podpora nacionalni protikorupcijski strategiji v Moldaviji (PACO Moldavija)	250 000,00	Moldavija	Dokončano 14. 1. 2006	Svet Evrope/ nacionalni akcijski načrt 2003	Zadovoljivo (poskusna dejavnost)
33	Skupni program Evropske komisije in Sveta Evrope za Moldavijo: podpora nadaljevanju demokratičnih reform 2004–2006	800 000,00	Moldavija	Dokončano 15. 12. 2006	Svet Evrope/ nacionalni akcijski načrt 2003	Zadovoljivo , vendar neučinkovita zasnova
34	Večja neodvisnost, preglednost in učinkovitost pravosodnega sistema v Republiki Moldaviji	3 000 000,00	Moldavija	Poteka od 1. 10. 2006	Svet Evrope/ nacionalni akcijski načrt 2005	Zadovoljivo , vendar pomanjkanje pridobljenih izkušenj
35	Reforma arbitražnih sodišč in podpora administraciji sodišč	2 476 000,00	Ukrajina	Dokončano 31. 12. 2005	UNDP/nacionalni akcijski načrt 2000	Nezadovoljivo
36	Mednarodno sodelovanje v kazenskih zadevah v Ukrajini (UPIC)	1 500 000,00	Ukrajina	Poteka od 1. 12. 2005	Svet Evrope/nacionalni akcijski načrt 2004	Zadovoljivo
37	Ukrajina – postopek izbire in imenovanja v sodstvu, usposabljanje, disciplinska odgovornost, vodenje sodnih primerov in alternativne metode reševanja sporov	2 000 000,00	Ukrajina	Poteka od 31. 5. 2006	Svet Evrope/nacionalni akcijski načrt 2003	Nezadovoljiv začetek; bolj zadovoljivo od leta 2007
38	Podpora odgovornemu vodenju: projekt boja proti korupciji v Ukrajini (UPAC)	1 500 000,00	Ukrajina	Poteka od 9. 6. 2006	Svet Evrope/nacionalni akcijski načrt 2004	Nezadovoljivo
39	Mednarodno sodelovanje v kazenskih zadevah ob pomoči Interpola na področju izvrševanja zakona v Ukrajini	989 788,00	Ukrajina	Poteka od 15. 1. 2007	Interpol/nacionalni akcijski načrt 2004	Nezadovoljiv začetek; bolj zadovoljivo od junija 2007
40	Center za podporo boju proti korupciji in pravno svetovanje v Ukrajini (ALAC)	500 000,00	Ukrajina	projekt pripravljen, vendar pogodba ni bila podpisana	Nacionalni akcijski načrt 2004	Nezadovoljivo , dejavnost odpovedana
Skupni prispevek EU		99 306 004,84				

¹ Zadnji obisk na kraju samem je bil opravljen julija 2007.

² Nezadovoljivo: označuje bistvene dele posebnih ciljev, ki niso bili doseženi (zaključene pogodbe) ali trenutni napredek, ki je precej pod pričakovanji (pogodbe v teku).



Vir: Evropska komisija.

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

I.

Pomoč Komisije je bilo treba izvajati v težavnih političnih in institucionalnih okoliščinah, za katere je značilen socialistični način uprave, ki jo je treba obsežno reformirati.

Zaradi nespoštovanja demokracije, človekovih pravic in pravne države je pomoč Komisije Belorusiji omejena na 5 milijonov EUR letno za obdobje 2007–2010. V več sklepih Sveta je navedeno, da se bodo s pomočjo Evropske unije Belorusiji podprle potrebe prebivalstva in demokratizacije, zlasti na podlagi humanitarnega, čezmejnega in regionalnega sodelovanja ter s projekti, ki neposredno in posredno podpirajo demokratizacijo in demokratične sile.

III.

Komisija pozdravlja pozitivno oceno Sodišča v zvezi s projekti na področju upravljanja mej, ki pomenijo skoraj dve tretjini finančnih sredstev za projekte. Na področju migracij in azila so se pojavile težave pri elementih projektov v zvezi z delom/oskrbo, zlasti v Ukrajini, medtem ko se je pri elementih krepitve zmogljivosti dosegel zadovoljiv uspeh.

IV.

Napredek je bil otežen zaradi politične nestabilnosti v regiji. Kljub temu so bili omejeni dosežki značilni le za nekatere projekte.

Kar zadeva usklajevanje z drugimi donatorji, se soglasno upošteva, da delegacija v Ukrajini vodi takšno dejavnost. Obseg usklajevanja je zelo odvisen od pripravljenosti vključenih strank, da vstopijo v tak proces (nekateri donatorji, zlasti zunaj Evropske unije, so temu manj naklonjeni od ostalih).

Komisija se je zavezala k sistematičnemu vodenju in krepitvi prizadevanja za usklajenost med donatorji v državah ter je januarja 2008 organizirala konferenco o uskladitvi donatorjev za celotno regijo z namenom začetka tega procesa.

Ob upoštevanju možnosti primerjave tehničnih posebnosti projektov so se pri zasnovi nadaljnjih projektov upoštevala pridobljena nova spoznanja.

Delegacija Evropske komisije v Moldaviji je od delegacije v Kijevu zdaj v celoti prevzela odgovornost za upravljanje programov.

V.

Komisija priznava delo Sodišča in njegov prispevek k večji uspešnosti projektov.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

13.

Komisija se zahvaljuje za pozitivno oceno Sodišča glede finančno najpomembnejšega dela revizije.

Okvir 3 – Primer nezadovoljivega rezultata: manjši obseg dela in zamude

Kljub navedenim težavam je Komisija sprejela več ukrepov za zagotovitev dokončanja projekta. Napredek pri delih se je natančno in redno spremljal, dokler se niso zaključila. Nazadnje se je pogodba za gradbena dela izvedla s polno uporabo sredstev ES. Začasno potrdilo o prevzemu glede pogodbe za gradbena dela, ki jih je financirala ES, za gradnjo mejnega terminala Kozloviči II je beloruska carinska uprava podpisala marca 2008. Beloruska carinska uprava se je odločila, da elemente infrastrukture, ki so bili po pogajanjih izključeni, dokonča na podlagi nacionalnega financiranja (tj. parkirišča in nekateri prostori za skladiščenje). Zadevna dela še potekajo. Tako se pričakuje, da se bo novi mejni terminal začel uporabljati v začetku leta 2009. Dela so bila načrtovana tako, da lahko

stari mejni terminal med obdobjem gradnje novega terminala še vedno obratuje, stari terminal pa se bo še naprej uporabljal kot del celotnega kompleksa Kozloviči.

17.

Z mehanizmom za hitro ukrepanje se omogoča uporaba in hitra razpoložljivost posebnih finančnih sredstev z namenom sprejetja nujnih ukrepov za ponovno vzpostavitev ali ohranjanje običajnih pogojev in izvajanje sprejetih politik, da se ohrani njihova učinkovitost. Člen 2 Uredbe Sveta (ES) št. 381/2001 jasno navaja, da lahko mehanizem za hitro ukrepanje financira ukrepe, ki v običajnih okoliščinah spadajo v programe redne pomoči. Glavni namen mehanizma za hitro ukrepanje je omogočiti Skupnosti, da se hitro odzove na krizne razmere in tako podpre zunanjo politiko Skupnosti. Z mehanizmom za hitro ukrepanje se je omogočila uporaba rednih programov za doseganje splošnih ciljev posredovanja. Kot je navedeno v opisu pristojnosti in nalog EUBAM, se je že od začetka predvidevalo, da se lahko oprijemljivi rezultati pričakujejo le srednjeročno ali dolgoročno. Ta predpostavka je v celoti v skladu z namenom Uredbe Sveta o oblikovanju mehanizma za hitro ukrepanje.

18.

Program TACIS ni bil dovolj prilagodljiv, da bi omogočil hitro uporabo znatnih sredstev za daljše obdobje izvajanja. Priložnost za tak projekt se je pojavila junija 2005, ko sta predsednika Moldavije in Ukrajine podpisala skupno pismo za Svet in Komisijo, v katerem sta zaprosila za pomoč. Komisiji se je zdelo pomembno, da se na to prošnjo odzove hitro. Kljub temu je bila, da bi izkoristili razpoložljiva sredstva, zaradi takratne politične nestabilnosti v regiji (oranžna revolucija v Ukrajini) neizogibna sklenitev kratkoročnih sporazumov. Medtem se je mandat misije podaljšal (do konca leta 2009). Dejavniki predvidljivosti se je uvedel, ko je začel veljati instrument ENPI v okviru Regionalnega okvirnega programa za Vzhod 2007–2010. Letno dodeljevanje sredstev za EUBAM je predvideno do konca leta 2009.

19.

Projekti Bommoluk temeljijo na poročilu EUBAM o oceni potreb in priporočilih, v katerem so se analizirale pomanjkljivosti in potrebe nacionalnih mejnih organov na moldavsko-ukrajinski državni meji. Posebna prednost tega je, da se upoštevajo pridobljena spoznanja iz javnih razpisov za prejšnje projekte. V zvezi z drugimi donatorji se je zagotovilo dopolnjevanje z Združenimi državami, ki so se osredotočile na zagotavljanje pomoči v boju proti terorizmu. Preden se ponudi kakršna koli oprema, morajo upravičenci zagotoviti, da jo znajo uporabljati ter da lahko pokrijejo tekoče stroške in stroške vzdrževanja. EUBAM pozorno proučuje zmožljivost služb partnerjev, da izpolnijo svoje zaveze.

25.**(a)**

Na zahtevo ukrajinske vlade se je Komisija odločila, da podpre ukrajinsko vlado. Ta vlada je leta 2004 pokazala odločno zavezanost izboljšanju pogojev za nezakonite migrante in je privolila, da finančno podpre državni odbor za narodnost in migracije z namenom ustanovitve dveh centrov za pridržanje migrantov, ki izpolnjujeta standarde, določene z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in priporočili Odbora za preprečevanje mučenja.

Okvir 4 – Kljub izboljšanju, ki ga je zagotovila pomoč EU, so življenjske razmere nezakonitih migrantov v obstoječem nastanitvenem centru še vedno nesprejemljive

Zaradi zelo slabih razmer v začasnih centrih za pridržanje Pavchino in Chop je bil ta projekt navsezadnje bolj namenjen humanitarni pomoči kot krepitevi zmogljivosti.

Po obisku delegacije Evropske komisije so potekale resne razprave s predstavniki službe državne mejne straže, ki je takoj ukrepala in uvedla popravne ukrepe. Po obisku predstavnikov Sodišča je Komisija ukrajinski vladi priporočila, naj zapre center Pavchino zaradi slabih standardov na področju človekovih pravic. Medtem se je kabinet ministrov odločil, da se center Pavchino zapre takoj, ko bodo na voljo drugi objekti.

Okvir 5 – Malo napredka pri ustanavljanju novih namestitvenih centrov za nezakonite migrante

Zamude so se pojavile pri prenovi izbranih centrov za pridržanje migrantov v krajih Zhuravychi (Volinska pokrajina) in Rozsudiv (Černihivska pokrajina) zaradi politične nestabilnosti (tako imenovana oranžna revolucija), spremembe pristojnega ministrstva v obdobju 2004–2005 ter slabega prenosa namenjenih sredstev.

Odločitev o zmanjšanju števila nastanitvenih mest s prvotnih 1 260 na 250 je temeljila na evropski praksi s priznavanjem, da večja zmogljivost negativno vpliva na delovanje centra. Leta 2007 se je pri prenovi dosegel znaten napredek. Medtem sta oba centra za pridržanje migrantov začela delovati v skladu z evropsko prakso.

Okvir 6 – Premajhna uporaba novo zgrajenih centrov za prosilce za azil

Ob koncu leta 2006 je bilo v začasnem namestitvenem centru v Odesi na voljo 250 namestitvenih mest za prosilce za azil zaradi projekta z nazivom Krepitev azilnih sistemov v Ukrajini in Moldaviji. Res je, da je bil v času revizije zaradi pomanjkanja državnih sredstev začasni namestitveni center izkoriščen le do polovice. Začasni namestitveni center Mukačevo je začel delovati novembra 2007, potem ko je Komisija prepričala ukrajinsko vlado, naj prenese lastništvo zemljišča in zgradbe s službe državne mejne straže na državni odbor za narodnost in vero ter zagotovi državna sredstva za njegovo delovanje.

26.

Komisija na svojih srečanjih z ukrajinsko vlado poudarja finančne vidike. Delitev odgovornosti med službo državne mejne straže in ministrstvom za notranje zadeve je pravno določena in jasna: odgovornost službe državne mejne straže se konča po desetih dneh (kratkoročno pridržanje), nato pa je treba nezakonite migrante izročiti ministrstvu za notranje zadeve. Ker ministrstvo do nedavnega ni upravljalo nobenega centra za pridržanje, se zakon kljub temu ni uporabljal, službe državne mejne straže pa so migrante pridržale do šest mesecev, kar je najdaljše obdobje, ki ga dovoljuje ukrajinska zakonodaja.

27.

Pri projektu krepitve nacionalnega azilnega sistema v Belorusiji so se pojavile upravne in pravne težave, ki jih je delegacija Evropske komisije obravnavala in odpravila na podlagi stikov z državno upravo. Začasni namestitveni center za prosilce za azil v Gomelu v Belorusiji se je uradno odprl 16. januarja 2008 ter zdaj deluje in se uporablja.

34.

Komisija je poskušala prispevati k boljši izmenjavi informacij med ukrajinskimi organi kazenskega pregona in v sodelovanju z Interpolom od takrat raziskala možnost razširitve sistema i24/7 na ukrajinsko službo državne mejne straže. Vendar se je zaradi nacionalne suverenosti izkazalo, da je ta razširitev neizvedljiva.

35.

Ukrajina še ni ratificirala Konvencije Sveta Evrope o varstvu podatkov, katere spoštovanje je nujno pri prenosu osebnih podatkov. Komisija poziva Ukrajino k ratifikaciji Konvencije, da se omogoči medsebojno sodelovanje organov kazenskega pregona. Neratifikacija Konvencije o varstvu podatkov je tudi razlog, da z Europolom še ni bil podpisan noben strateški sporazum.

36.

Komisija je postala v regiji dejavna v boju proti trgovini z ljudmi že leta 2000. S sodelovanjem drugih donatorjev v boju proti trgovini z ljudmi je Komisija prekinila načrtovanje programov za take projekte na podlagi dvostranskega programa TACIS. Zadnji projekt je bil projekt za Belorusijo v okviru nacionalnega akcijskega načrta za leto 2005.

40.

Zakonodajni postopek so vsaj v Ukrajini po oranžni revoluciji ovirale pogoste spremembe v vladi. Na splošno zakonodajni postopki v regiji potekajo počasi.

41.

Med obiskom predstavnikov Sodišča je bilo zasegov dejansko malo. Kljub temu so se rezultati od takrat bistveno izboljšali. Ukrajina je leta 2007 zasegla skupno 415 kg heroina in 19 kg kokaina, v prvih petih mesecih leta 2008 pa 214 kg heroina in 41 kg kokaina. V Moldaviji so februarja 2008 zasegli 200 kg heroina. Projekt Evropske komisije je gotovo prispeval k uspešnim zasegom na podlagi dejavnosti za krepitev zmogljivosti.

47.

Projekt „Reforma arbitražnih sodišč in podpora administraciji sodišč,“ je dosegel oprijemljive rezultate, ker je bil prvi tako obsežen in pomemben projekt o pravni pomoči v Ukrajini ter je posegel v institucionalni okvir, ki je še vedno zasnovan na podlagi socialističnega upravnega modela. Nekatere bistvene operativne spremembe, predlagane na podlagi projekta, je izvedla administracija državnih sodišč.

Zagotavljanje, da so se vsi nakupi opreme opravili pregledno, je v nekaterih primerih povzročilo preklice javnega razpisa, kar je na koncu povzročilo zamude.

50.

Nadaljevalni projekt se je začel avgusta 2006 in je napredoval počasi zaradi odpovedi svetovalca za boj proti korupciji kmalu po začetni konferenci, zato je bilo treba izvesti nov postopek zaposlovanja.

52.

Politična kriza v obdobju 2006–2007 je vplivala na hitrost reform in dejavnosti, povezane s sprejetjem nove protikorupcijske zakonodaje ter protikorupcijskega akcijskega načrta. Projekt se je ponovno začel izvajati konec leta 2007, ko so nepričakovane parlamentarne volitve prinesle oblast pro predsedniškim političnim silam. Delovni načrt projekta se je pregledal med srečanjem usmerjevalne skupine, ki je bilo 29. novembra 2007, pri čemer je bil odobren seznam prednostnih dejavnosti za obdobje med decembrom 2007 in marcem 2008. Del dejavnosti, povezanih s pripravo osnutka in sprejetjem protikorupcijske zakonodaje, je bil prestavljen na leti 2008 in 2009.

(a)

Protikorupcijski akcijski načrt se je začel pripravljati s pomočjo, zagotovljeno na podlagi projekta. Kljub temu se je ministrstvo za pravosodje odločilo, da osnutek protikorupcijskega načrta pripravi brez pomoči. Ker je bil projekt mišljen kot nadaljnji ukrep v podporo izvajanju protikorupcijskega akcijskega načrta, je zagotovil pomoč pri pripravi osnutka „protikorupcijskega svežnja,“. Strokovna ocena Sveta Evrope se je osredotočila na protikorupcijski sveženj, ki vsebuje tri osnutke zakonov. V izvedenskem mnenju predsednika Skupine držav proti korupciji (GRECO) je bila navedena visoka kakovost pregledanih osnutkov zakona.

Strokovnjaki so dobili dostop do protikorupcijskega akcijskega načrta zelo malo časa pred njegovo uveljavitvijo. Zato ni bilo mogoče predlagati sprememb dokumenta. Poleg tega naj bi se osnutki zakonov sprejeli hkrati z akcijskim načrtom, da bi se zagotovila pravna podlaga za boj proti korupciji v Ukrajini. Izvajanje projekta in pristop Ukrajine k skupini GRECO sta pomenila spodbudo za sprejetje akcijskega načrta. Kljub temu se je obravnavalo, da je vlada s sprejetjem akcijskega načrta nameravala „pravočasno poročati,“ o sprejetem ukrepu, namesto da bi oblikovala dobro organiziran in celosten dokument, ki ga je enostavno izvajati.

(b)

Protikorupcijski akcijski načrt je bil sprejet šele avgusta 2007. Zato med revizijo niso mogle potekati dejavnosti za spremljanje izvajanja tega načrta.

Podpora za projekt se zdaj zagotavlja prek medinstitucionalne delovne skupine za boj proti korupciji, v katero je bil kot član imenovan predstavnik projektne ekipe. Ena od nalog skupine je spremljanje izvajanja protikorupcijskega akcijskega načrta. Vprašanje financiranja političnih strank je bilo prvič izpostavljeno na srečanju usmerjevalne skupine za projekt 6. marca 2007, vendar ga ministrstvo za pravosodje ni ustrezno upoštevalo.

V zvezi z raziskavo javnega mnenja o korupciji so ukrajinski organi hkrati poslali zahteve številnim mednarodnim donatorjem, ne da bi zagotovili potrebno usklajevanje in razširjanje informacij.

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

Glavna težava so dejansko bile težavne politične razmere od aprila 2007 do konca leta. Mnenje Sodišča o oceni potreb na področju pravosodja/sodstva/boja proti korupciji v Ukrajini je predvsem posledica zelo težavnih in posebnih okoliščin, za katere so značilni visoka raven razdrobljenosti in zmanjševanja odgovornosti med različnimi izvršnimi oblastmi ter pomanjkanje kakršne koli oblike medsektorskega usklajevanja.

Projekt je bil oblikovan in razvit v sodelovanju s potencialnimi upravičenci (med drugim z ministrstvom za pravosodje). Zato je lokalno lastništvo zagotovljeno že od začetka, pri čemer ga je potrdila tudi sedanja vlada, imenovana po volitvah leta 2007.

Projektna ekipa izvaja redne pobude za usklajevanje donatorjev, da se izmenjujejo informacije, zagotovi usklajenost različnih intervencij in prepreči prekrivanje. Začetne težave v zvezi z osebjem so odpravljene, medtem ko je vprašanje razpoložljivosti pisarniških prostorov zdaj rešeno v okviru nove vlade.

Poudariti je treba, da sofinanciranje ni obveznost države prejemnice.

55.**(a)**

Delegacija Evropske komisije v Moldaviji je od delegacije v Kijevu zdaj v celoti prevzela odgovornost za upravljanje programov. Komisija se na splošno strinja s Sodiščem, da ustreza kadrovska struktura z vidika števila ter znanja osebja pomeni izziv.

(b)

Čeprav je ta struktura mešanih skladov povzročila nekaj upravne zapletenosti, tudi Sodišče priznava, da niso ovirali söderköpinškega procesa pri doseganju zadovoljivih rezultatov.

Okvir 7 – Primer neučinkovitega upravljanja pogodb

Projekt faze 3 söderköpinškega procesa je bil razdeljen med programa Aeneas in TACIS, ker nobeden od programov ni imel na voljo dovolj sredstev za izvedbo celostnega projekta, kar je bilo zlasti pomembno po širitvi EU leta 2004, in sicer za spodbujanje čezmejnega sodelovanja na področju azila, migracij in upravljanja mej ter za preprečevanje vtisa, da EU ustvarja novo zaveso ob novi zunanji meji EU.

56.

Res je, da izvajalski partnerji Komisije vprašanju dodelitve zemljišča in lastništva niso namenili zadostne pozornosti. Vendar je Komisija takoj, ko je izvedela za te težave, začela izvajati popravne ukrepe.

Usklajevanje donatorjev je potekalo redno pred in med načrtovanjem programov ter po njem. Po Pariški deklaraciji je postalo institucionalizirano. Medtem so se izvajale skupne misije za načrtovanje programov.

57.

Kljub nekaterim pomanjkljivostim imajo mednarodne organizacije običajno znatno znanje in izkušnje, med drugim v smislu pridobivanja strokovnega znanja, čezmorskega finančnega upravljanja ter učinkovitih javnih naročil na težavnih področjih. Na podlagi Okvirnega finančnega in upravnega sporazuma (FAFA) se bo izboljšala opredelitev načinov preverjanja, in sicer z oblikovanjem skupnega opisa pristojnosti in nalog, z izdajo „Smernic za prepoznavnost zunanjih ukrepov EU in obveščanje o njih,“ (april 2008), ki zdaj zadevajo tudi mednarodne organizacije, pa se bo povečala prepoznavnost.

(d)

„V zvezi s točno tem primerom je bilo odločeno, da se izvedejo pregledi nekaterih projektov Programa Združenih narodov za razvoj in da se na podlagi teh ugotovitev izvaja nadaljnje spremljanje.“

60.

Komisija natančno spremlja postopek poročanja, ki povezuje poročanje s plačili izvajalcem. V nekaterih primerih, ko neprekinjeno delovanje zahteva pripravo novih pogodb, pri čemer v zvezi z obstoječim ukrepom še ni bil zaključen celoten postopek poročanja, to povzroči neizogibne razmere, v katerih se ne izkoristijo vse možnosti zagotavljanja informacij.

61.**(a)**

Po reviziji Sodišča je Komisija razširila obseg v rezultate usmerjenega spremljanja.

(b)

Zbirno poročilo v rezultate usmerjenega spremljanja na dveh straneh, ki ga spremlja dokument z obrazložitvami sklepov, ne vključuje le ocene glavnih petih meril spremljanja, tj. ustreznosti, učinkovitosti, uspešnosti, vpliva in trajnosti, ampak tudi skupno 21 podrejenih meril, ki jih je treba analizirati, točkovati ter zagotoviti za statistiko in nadaljnje primerjave. Podatkovna baza MONIS (sistem za informacije o spremljanju) omogoča natančno in strateško statistično analizo, ki je enostavna za povzemanje ter uporabo, za vse vodje, vključene v nadzor, izvajanje in spremljanje projektov.

Okvir 8 – Ne zadosten prenos pridobljenih izkušenj v nove projekte**(a)**

Izbrani nadaljnji projekt je bil najboljši predlog, ki je bil predložen na podlagi poziva za zbiranje predlogov za program Aeneas za leto 2005 ter je ustrezal dejanskim potrebam centrov za pridržanje v karpatski regiji.

(b)

Glede izbire časovnega okvira za nadaljnji projekt je bil projekt CBMM II vzpostavljen za podporo pozitivnemu izidu pogajanj med Evropsko komisijo in Ukrajino glede sporazuma o ponovnem sprejemu. Pri tem so se upoštevala pridobljena spoznanja iz projekta CBMM I, zlasti v zvezi z osredotočanjem načasne centre za pridržanje, takojšnjo rešitvijo vprašanja dodelitve/lastništva zemljišča z zadevnim organom in dodatnimi sredstvi, potrebnimi za center za pridržanje migrantov Volyn, ki so bila dana na voljo v okviru faze II projekta.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

63.

Komisija se zahvaljuje za splošno pozitivno oceno Sodišča glede revidiranih projektov. Njihov obseg je bil glede na obseg težav, ki jih je treba rešiti v teh državah v prehodu, seveda omejen, da bi se preprečilo razdrobljenost dejavnosti in odpravilo tveganje za manjšo učinkovitost v smislu rezultatov. Medtem ko je element krepitve zmogljivosti v projektih dosegel splošno zadovoljive rezultate, so zaradi vključenih razpisnih postopkov in potrebe, da uprava upravičenca zagotovi primerno logistiko, elementi dela/oskrbe napredovali počasneje.

64.

Ključno vprašanje trajnosti se obravnava na dva načina. Na eni strani so projekti za upravljanje mej odločno usmerjeni h krepitvi tehničnih in institucionalnih zmogljivosti upravičencev. Na drugi strani so bile ocene in priporočila projekta EUBAM nadalje prenesene na nacionalno raven v Moldaviji ter Ukrajini z dodatno podporo Evropske komisije, da se zagotovi primerna dolgoročna trajnost.

65.

Mirna rešitev pridnestrškega spora se dejansko obravnava zlasti na politični ravni.

67.

Končno odgovornost za dosežke na področju kazenskega pregona in izboljšano sodelovanje med različnimi službami za kazenske preiskave imajo nacionalne oblasti, in sicer zaradi zadev, ki se nanašajo na nacionalno suverenost, vključno z varnostjo.

68.

Komisija meni, da se na področju korupcije postopno dosega napredek. Skupina držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope, katere članica je postala Ukrajina leta 2006, je sprejela svoje poročilo o medsebojnem pregledu marca 2007 (objavljeno oktobra 2007). Ukrajina mora skupini GRECO poročati do jeseni leta 2008. Namen navedenega protikorupcijskega akcijskega načrta je obravnavanje številnih priporočil skupine GRECO. Obravnavana vprašanja vključujejo:

- ustanovitev namenskega organa za obravnavanje kaznivih dejanj korupcije;
- odpravo neupravičenih imunitet in racionalizacijo postopkov za odobritev imunitete;
- večjo preglednost javnih naročil;
- kaznovanje vsakega kaznivega dejanja, povezanega s korupcijo, pri čemer številna taka dejanja še ne spadajo v okvir kazenske jurisdikcije.

Priporočilo

(a)

Načeloma Uredba Frontex Agenciji daje pooblastilo za omogočanje operativnega sodelovanja med državami članicami in tretjimi državami. Vendar se Komisija strinja, da se bo z Agencijo posvetovala. Združljivost opreme za mejno kontrolo z opremo drugih donatorjev je bila in bo tudi v prihodnje zagotovljena.

(b)

Komisija se strinja s priporočilom Sodišča in poudarja, da je ministrstvo za notranje zadeve v Ukrajini že potrdilo to zavezo v okviru programa pomoči, povezane s ponovnim sprejemom (2007).

(c)

Komisija se strinja s priporočilom Sodišča. To priporočilo se uresničuje v okviru skupnega projekta Evropske komisije in Sveta Evrope z nazivom Mednarodno sodelovanje Ukrajine v kazenskih zadevah (UPIC) od leta 2006, ki se zdaj izvaja.

(d)

Komisija je preučila in bo še naprej preučevala možnosti za spodbujanje sodelovanja nedržavnih udeležencev v protikorupcijski politiki.

69.

Težavne politične razmere od aprila leta 2007 do konca leta so pomenile glavno težavo. Kljub tem dogodkom je bilo zagotovljeno lokalno lastništvo. Začetne težave v zvezi z osebjem so odpravljene, pri čemer je v bil v Ukrajino poslan redno zaposlen član Sveta Evrope, ki neposredno nadzira/vodi zadeve, povezane s projekti.

70.

Delegacija Evropske komisije v Moldaviji je od delegacije v Kijevu zdaj v celoti prevzela odgovornost za upravljanje programov, kar naj bi odpravilo težavo v zvezi s sredstvi.

V zvezi s soobstojem številnih finančnih instrumentov EU za isti namen je bila v tistem času uporaba dveh finančnih instrumentov za podporo söderköpinškemu procesu rešitev, ki je pomenila primeren odziv glede na obseg težave.

71.

Komisija se je zavezala k sistematičnemu vodenju in krepitvi prizadevanja za usklajenost med donatorji v Ukrajini ter je januarja 2008 organizirala konferenco o uskladitvi donatorjev za celotno regijo z namenom začetka tega procesa.

Poleg tega potekajo dejavna prizadevanja za izkoriščanje možnosti skupnega načrtovanja programov, pri čemer je bila v sodelovanju s švedsko agencijo SIDA zaključena ena skupna misija za načrtovanje programov v Ukrajini.

72.

Komisija opozarja na pomembnost zunanjih dejavnikov.

Priporočilo

Komisija bi morala zagotoviti naslednje.

(a)

Ustrezna kadrovska struktura z vidika števila ter znanja osebja pomeni izziv. Vendar je delegacija Evropske komisije v Moldaviji od delegacije v Kijevu zdaj v celoti prevzela odgovornost za upravljanje programov. Poleg tega se je 1. septembra 2008 na delegaciji v Ukrajini izvedla notranja reorganizacija osebja projektov, ki je bila namenjena prerazporeditvi delovne obremenitve zlasti na področju pravosodja, svobode in varnosti.

(b)

Medtem ko je instrument ENPI prožnejši od svojega predhodnika, še vedno obstaja jasna potreba po delitvi dela med instrumenti financiranja glede na prednosti in posebnosti vsakega instrumenta. Programi ENPI v Ukrajini in Moldaviji se osredotočajo na primer na obsežne sektorske programe podpore in ne na majhne projekte. To je v skladu s potrebo po izboljšanju osredotočenosti in strateškega vpliva sredstev instrumenta ENPI. Vendar so ostali instrumenti, kot je tematski program za azil in migracije, prožnejši in lahko hitreje sprostijo manjše sklope sredstev, kot lahko to storijo obsežnejši programi sektorskih reform.

(c)

Običajni sporazum o prispevkih odraža zahteve finančne uredbe in vključuje obsežne zahteve za mednarodne organizacije v zvezi z obveznostmi obveščanja glede preglednosti, informacij o pogodbenih dogovorih, javnih naročil, dodeljevanja donacij, upoštevanja meril izključitve in ustrezne naknadne objave pogodb, ki zadevajo dotacije Evropske komisije, ter pogodb za javna naročila, ki jih odobri organizacija.

(d)

Komisija sodeluje s partnerskimi vladami, državami članicami in ostalimi donatorji, pri čemer spodbuja ter podpira nacionalne mehanizme za usklajitev donatorjev, za kar si bo prizadevala tudi v prihodnosti.

(e)

Komisija se strinja, da mora država prejemnica jasno izraziti svoje interese in želje, da se ti vključijo v sporazume o partnerstvu in sodelovanju ter v akcijske načrte evropske sosedске politike. Dodatno se upoštevajo v fazi opredelitve projekta, ki sledi opredelitvi prednostnih nalog v strateškem dokumentu države in nacionalnih okvirnih programih ter je v skladu z akcijskimi načrti evropske sosedске politike. Nacionalna udeležba je načrtovana in se izvaja v skladu z značilnostmi projekta.

V okviru običajnega izvajanja v rezultate usmerjenega spremljanja se bo posebna pozornost še naprej namenjala opredelitvi ciljev v skladu s političnimi in institucionalnimi zmogljivostmi držav prejemnic. Pri dolžini obdobja izvajanja je treba upoštevati, da se določi glede na zmogljivost absorpcije držav prejemnic, ki se meri v smislu časa, potrebnega za izvedbo sektorskih reform.

73.**Priporočilo**

Komisija priznava to težavo in poudarja, da na ravni priprave projekta že vključuje zadevne informacije o pridobljenih spoznanjih. Obrazec za opredelitev pristopa k projektu se uporablja pri pregledu skupine za zagotavljanje kakovosti, nato so podatki preneseni v obrazec o ukrepu, ki je del sklepa o financiranju in vključuje razdelek v zvezi s „pridobljenimi spoznanji,“ (razdelek 2.2).

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 9/2008

Uspešnost podpore EU na področju svobode, varnosti in pravice v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini

Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti

2009 – 50 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-151-6

DOI 10.2865/47694

Kako do publikacij EU?

Publikacije Urada za publikacije, namenjene prodaji, so na voljo na spletni strani EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu>, kjer jih lahko naročite pri izbrani prodajni enoti.

Seznam prodajnih enot po vsem svetu lahko zahtevate tudi po faksu +352 2929-42758.

V POSEBNEM POROČILU „USPEŠNOST PODPORE EU NA PODROČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE V BELORUSIJI, MOLDAVIJI IN UKRAJINI“ SO PREUČENI DOSEŽKI POMOČI EU IN ANALIZIRANI RAZLOGI ZA PREMAJHNO USPEŠNOST. V NJEM JE OBRAVNAVANO TUDI, V KOLIKŠNEM OBSEGU JE KOMISIJA IMELA VZPOSTAVLJEN PROCES, S KATERIM BI PRIDOBLENO ZNANJE UPOŠTEVALA PRI NADALJNI POMOČI NA TEM PODROČJU. POROČILO VSEBUJE PODROBNA PRIPOROČILA, KI BI KOMISIJI LAHKO POMAGALA POVEČATI USPEŠNOST POMOČI TEM TREM DRŽAVAM.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-151-6



9 789292 071516