

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 9

2008

EU-STÖDETS ÄNDAMÅLSENLIGHET PÅ OMRÅDET
FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA
I VITRYSSLAND, MOLDAVIEN OCH UKRAINA



SV



Särskild rapport nr 9 // 2008

EU-STÖDETS ÄNDAMÅLSENLIGHET PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA I VITRYSSLAND, MOLDAVIEN OCH UKRAINA

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tfn [+3524398-45410](tel:+352439845410)
Fax [+3524398-46430](tel:+352439846430)
E-post euraud@eca.europa.eu
Internet <http://www.eca.europa.eu>

Särskild rapport nr 9 // 2008

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2009

ISBN 978-92-9207-153-0

doi 10.2865/48000

© Europeiska gemenskaperna, 2009

Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Belgium

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

FÖRKORTNINGAR

I-V SAMMANFATTNING

1-7 INLEDNING

8-10 REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

11-62 IAKTTAGELSER

11-52 **I VILKEN UTSTRÄCKNING HAR EU-STÖDET TILL PROJEKT PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA I VITRYSSLAND, MOLDAVIEN OCH UKRAINA VARIT FRAMGÅNGSRIKT?**

11-19 GRÄNSFÖRVALTNING: TILLFREDSSTÄLLANDE RESULTAT

20-27 MIGRATION OCH ASYL: OTILLRÄCKLIGA FRAMSTEG UNDER SVÅRA OMSTÄNDIGHETER

28-44 BEKÄMPNING AV ORGANISERAD BROTTSLIGHET: BLANDADE RESULTAT

45-52 DOMARKÅRENS OBEROENDE OCH GOTT STYRE: BLANDADE RESULTAT

53-57 **VILKA ÄR HUVUDSKÄLEN TILL DE OTILLFREDSSTÄLLANDE RESULTATEN?**

54 BEGRÄNSAD FRAMGÅNG BEROR I REGEL PÅ EN KOMBINATION AV FAKTORER SOM GÄLLER ALLA HUVUDPARTER

55-56 TILLKORTAKOMMANDEN I KOMMISSIONENS PROJEKTFÖRVALTNING

57 TILLKORTAKOMMANDEN I INTERNATIONELLA ORGANISATIONERS FÖRVALTNING AV PROJEKT

58-62 **I VILKEN UTSTRÄCKNING HAR KOMMISSIONEN INFÖRT EN LÄROPROCESS FÖR ATT DRA LÄRDOM AV TIDIGARE PROJEKT OCH KUNNA FORTSÄTTA GE STÖD PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA?**

60-61 MAN UTFORSKADE INTE ALLA MÖJLIGHETER ATT SAMLA IN UPPGIFTER

62 ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE PROJEKT ÅTERSPEGLAS INTE ALLTID I NYA PROJEKT

63-73 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

BILAGA I - KARTA

BILAGA II - RIF - ÖVERSIKT ÖVER PROJEKT (SOM DET INGÅTTS ÅTAGANDEN FÖR ENLIGT PROGRAMMEN 2000-2005)

BILAGA III - ÖVERSIKT ÖVER GRANSKADE KONTRAKT

BILAGA IV - EUBAM:S VERKSAMHETSOMRÅDE

KOMMISSIONENS SVAR

FÖRKORTNINGAR

Aeneas: Program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredjeland i fråga om migration och asyl

BUMAD: Sektorsövergripande stöd för bekämpning av narkotika samt institutionsuppbyggnad i Vitryssland, Ukraina och Moldavien

ENP: Europeiska grannskapspolitiken

EUBAM: EU:s gränsövervakningsuppdrag för Moldavien och Ukraina

EuropeAid: Byrån för samarbete EuropeAid

FIU: Finansiell underrättelseenhet

GD: Generaldirektorat

Tacis: (gemenskaps)program för stöd till de nya oberoende staterna och Mongoliet

SAMMANFATTNING

I.

Efter utvidgningarna 2004 och 2007 blev EU direkt granne med Vitryssland, Moldavien och Ukraina. Kommissionen ställde ansenliga EU-medel till dessa länders förfogande (166 miljoner euro under perioden 2000–2005) för att förbättra deras kapacitet på följande områden: gränskontroll, hantering av migration/asyl, bekämpning av organiserad brottslighet och domarkårens oberoende och gott styre. Kommissionen minskade stödet till Vitryssland på grund av landets bristande respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. EU har använt olika instrument av vilka det mest betydelsefulla är Tacisprogrammet. Den största delen av stödet levererades via internationella organisationer (se punkterna 1–7).

II.

Syftet med revisionsrättens revision var att avgöra hur framgångsrikt EU-stödet var, hitta orsaker till eventuella otillräckliga resultat och undersöka i vilken utsträckning kommissionen hade infört en process för att dra lärdom av tidigare projekt när det gäller fortsatt stöd på detta område. Vid revisionen granskades 40 kontrakt till ett sammanlagt värde av 100 miljoner euro (se punkterna 8–10) **bilaga III**).

III.

Den största delen av det granskade stödet gav tillfredsställande resultat, särskilt på området "gränsförvaltning". På området "migration och asyl" var framstegen i hög grad otillfredsställande. Områdena "bekämpning av organiserad brottslighet" och "domarkårens oberoende och ett gott styre" uppnådde blandade resultat (se punkterna 11–52).

IV.

De begränsade resultaten berodde i regel på en kombination av faktorer som inbegrep kommissionen, de internationella institutionerna och olika myndigheter i de tre länderna. Yttre faktorer som den fortsatta politiska instabiliteten i Ukraina minskade också projektens resultat. Trots att delegationen i Kiev har mycket kompetent personal var den överbelastad och fick hantera ett snabbt växande politikområde med projekt inte bara i Ukraina utan även i Vitryssland och Moldavien. Det tog nästan två år innan delegationen i Moldavien, som öppnade i oktober 2005, var operativ i fråga om projektförvaltning. Det faktum att det fanns flera finansieringsinstrument i samma syfte, och som inte var anpassade till varandra, gjorde det svårt att tillämpa en metod av hög kvalitet. Det fanns även vissa brister i den gemensamma förvaltningen med de internationella institutionerna. I regel var samordningen av EU-stödet med andra givare inte tillräckligt utvecklad. Slutligen utforskade inte kommissionen till fullo de möjligheter som fanns att dra lärdom av tidigare projekt, och vunna erfarenheter återspeglades inte alltid i nystartade projekt (se punkterna 53–62).

V.

På grundval av dessa iakttagelser ger revisionsrätten utförliga rekommendationer som kan hjälpa kommissionen att göra det stöd som ges till Vitryssland, Moldavien och Ukraina på området för frihet, säkerhet och rättvisa mer ändamålsenligt (se punkterna 63–73).

INLEDNING

1. Ett av Europeiska unionens (EU) grundläggande mål är att ge sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa¹. Målet har en viktig yttre dimension. Efter utvidgningarna 2004 och 2007 blev EU direkt granne med Vitryssland, Moldavien och Ukraina, vilket innebär att dessa länder nu har en gemensam gräns och står inför samma utmaningar, till exempel att bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och andra illegala verksamheter (se karta i **bilaga I**).
2. EU har gjort särskilda ansträngningar för att hjälpa dessa tre länder att förbättra sin kapacitet på områdena för gränskontroll, hantering av migration/asyl, bekämpning av organiserad brottslighet samt domarkårens oberoende och gott styre². Under perioden 2000–2005 finansierade kommissionen 89 projekt med ett totalt EU-bidrag på 165,7 miljoner euro (se **bilaga II**).
3. EU-stödets främsta kanal har varit Tacisprogrammet³. Projekt har finansierats via programmets olika förgreningar: nationella handlingsprogram, regionala handlingsprogram och program för gränsöverskridande samarbete. Tacis inrättades 1991 med det övergripande målet att stödja övergången till marknadsekonomi och stärka demokratin och rättsstaten i partnerländerna. Tacis avvecklades 2006, men utbetalningar från programmet kommer att fortsätta åtminstone fram till 2010. Från 2007 och framåt har stödet till Vitryssland, Moldavien och Ukraina planerats enligt det nya europeiska granskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI)⁴.
4. Utöver Tacis har EU använt andra instrument för att ge stöd till dessa tre länder på området för frihet, säkerhet och rättvisa:
 - a) Förberedande åtgärder för samarbetet om migration (finansiering genom en särskild budgetpost).
 - b) Program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredje land i fråga om migration och asyl (Aeneas)⁵.
 - c) Mekanism för akuta ingripanden⁶.
 - d) Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter⁷.

¹ Det gamla namn som kommissionen använde för detta politikområde var "Rättsliga och inrikes frågor (RIF)".

² Redan 2003 offentliggjordes EU:s handlingsplan för rättsliga och inrikes frågor i Ukraina (EUT C 77, 29.3.2003). Handlingsplanen reviderades 2007.

³ Program för tekniskt stöd till länder i Oberoende staters samväld. 12 länder har fått stöd genom Tacis: Vitryssland, Moldavien, Ryssland och Ukraina i Östeuropa, Armenien, Azerbajdzjan och Georgien i Kaukasien, Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan i Centralasien.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt granskaps- och partnerskapsinstrument (EUT L 310, 9.11.2006, s. 1).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 491/2004 (EUT L 80, 18.3.2004, s. 1).

⁶ Rådets förordning (EG) nr 381/2001 (EGT L 57, 27.2.2001, s. 5).

⁷ Rådets förordning (EG) nr 2242/2004 (EUT L 390, 31.12.2004, s. 21).

5. Efter delegeringen⁸ 2003 fick kommissionens delegation i Kiev det övergripande ansvaret för att genomföra EU-stödet i samtliga tre länder. En ny delegation öppnades i Moldavien i oktober 2005 och fick ansvar för genomförandet av projekt sommaren 2007. Projekt som inte ingår i Tacis förvaltas vanligtvis av kommissionens huvudkontor (EuropeAid och GD Frihet, säkerhet och rättvisa).
6. Merparten av stödet på området för frihet, säkerhet och rättvisa levereras via internationella organisationer: Förenta nationernas utvecklingsprogram (UNDP), Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), Internationella organisationen för migration (IOM) eller Europarådet (ER). På grundval av standardiserade bidragsöverenskommelser som ingås med kommissionen ansvarar dessa internationella organisationer för vissa delar av projektgenomförandet, bland annat upphandlings- och betalningsförfaranden (så kallad gemensam förvaltning).
7. Situationen i Vitryssland var speciell. Ett partnerskaps- och samarbetsavtal mellan Vitryssland och EU undertecknades 1996, men ratificeringen av det stoppades på grund av landets bristande respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Under den period som revisionen omfattade var därför stödet till Vitryssland begränsat till humanitära, gränsöverskridande, regionala samarbetsprojekt, projekt som tillgodosåg befolkningens behov och till projekt som gav direkt eller indirekt stöd till demokratisering och demokratiska krafter (t.ex. stöd till oberoende medier och ungdomsstipendier). Projekt på området för frihet, säkerhet och rättvisa i Vitryssland inbegriper oftast flera länder, bland annat Moldavien och Ukraina.

⁸ Delegering av ledningsansvar till kommissionens delegationer i det aktuella landet.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

- 8.** Syftet med revisionen var att bedöma hur ändamålsenligt EU-stödet var på området för frihet, säkerhet och rättvisa i Vitryssland, Moldavien och Ukraina. Vid revisionen ställdes tre frågor:
- a) I vilken utsträckning har EU-stödet till projekt på området för frihet, säkerhet och rättvisa i Vitryssland, Moldavien och Ukraina varit framgångsrikt?
 - b) Vilka är huvudskälen till eventuella otillräckliga resultat?
 - c) I vilken utsträckning har kommissionen infört en läroprocess för att dra lärdom av tidigare projekt på området för frihet, säkerhet och rättvisa?
- ⁹ Ett projekt genomförs via ett eller flera kontrakt.
- ¹⁰ Kommissionen anlitar ett konsortium som regelbundet övervakar projekten.
- 9.** Revisionsrätten granskade 40 kontrakt, som valdes ut på grundval av en subjektiv bedömning, med ett totalt EU-bidrag på 99,3 miljoner euro (av sammanlagt 89 projekt⁹ som omfattade 165,7 miljoner euro 2000–2005), bestående av 24 avslutade och 16 pågående kontrakt (*bilaga III*). Merparten av dessa pågående kontrakt följde upp tidigare EU-finansierade projekt, vilket gjorde att revisionsrätten kunde göra en bedömning av kommissionens läroprocess (huvudfråga c ovan). Revisionen inbegrep en granskning av projektens resultat och en jämförelse med de fastställda målen, faktorer som förhindrade att målen uppfylldes och lärdomar som dragits och huruvida de beaktades vid uppföljningen av projekt eller program.
- 10.** De 40 granskade kontrakten kunde inordnas i fyra delgrupper:
- a) Gränsförvaltning.
 - b) Migration och asyl.
 - c) Bekämpning av organiserad brottslighet.
 - d) Domarkårens oberoende och gott styre.

Granskningsteamet granskade projekten på plats under perioden november 2006 till juli 2007 och besökte verkställande internationella organisationer och nationella organ och även övervakningsenheter¹⁰.

IAKTTAGELSER

I VILKEN UTSTRÄCKNING HAR EU-STÖDET TILL PROJEKT PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA I VITRYSSLAND, MOLDAVIEN OCH UKRAINA VARIT FRAMGÅNGSRIKT?

GRÄNSFÖRVALTNING: TILLFREDSSTÄLLANDE RESULTAT

11. Vitryssland och Ukraina står inför betydande problem i fråga om gränsförvaltningen på grund av den totala längden på ländernas yttre gränser (cirka 3 000 km respektive 7 000 km) och på grund av att gränsen särskilt till Ryssland inte har fastställts officiellt. Knappt några gräns- och tullkontroller görs vid den rysk-vitryska gränsen. Dessa lättgenomträngliga gränser uppmuntrar såväl gränsöverskridande brottslighet som illegal migration.
12. Gränsförvaltningen mellan Moldavien och Ukraina kompliceras av att det finns en självutnämnd republik, Transnistrien, som inte är internationellt erkänd. Statsgränsen mellan Moldavien och Ukraina är 1 222 km lång och 472 km av den på den moldaviska sidan står under de transnistriskas myndigheternas kontroll. Transnistrisk myndigheter kontrollerar området öster om floden Dnestr och agerar i praktiken självständigt i förhållande till resten av Moldavien (se ruta 1).

RUTA 1

BAKGRUND TILL DEN TRANSNISTRISKA KONFLIKTEN

Samtidigt som Moldavien frigjorde sig från Sovjetunionen från 1989 och framåt startade protester i regioner med övervägande icke-moldavisk befolkning mot Moldaviens självständighetssträvanden. Som en reaktion på Moldaviens självständighetsförklaring utropades en separat transnistrisk moldavisk republik 1990. Sammanstötningar bröt ut och striderna kulminerade 1992 vilket orsakade flera hundra döda och runt 100 000 flyktingar.

Sedan 1995 har Moldavien och Transnistrien, med bistånd från OSSE, Ryssland och Ukraina som internationella medlare, diskuterat en möjlig lösning på den fastlåsta konflikten. När president Jusjtjenko kom till makten i Ukraina skapade det en öppning för ytterligare framsteg i att lösa konflikten. Sedan september 2005 har EU och USA deltagit som observatörer i förhandlingsprocessen. EU har företrätt av en särskild representant sedan mars 2005.

- 13.** Kommissionen har i väsentlig grad bidragit till att förbättra gränsförvaltningskapaciteten i Vitryssland, Moldavien och Ukraina. Gränsförvaltning är ekonomiskt sett det mest betydande området när det gäller projekt för frihet, säkerhet och rättvisa. 63,2 % av EU-stödet (104,7 miljoner euro) inom programmen 2000–2005 tilldelades detta område. Revisionsrätten granskade 10 kontrakt med ett totalt värde på 51,8 miljoner euro.

¹¹ Kazlovitjys internationella gränsterminal (nära Brest i Vitryssland) är den främsta gränsövergången för transportfordon mellan Vitryssland och Polen (paneuropeiska transportkorridoren II).

- 14.** De flesta av de granskade projekten uppnådde tillfredsställande resultat (se *bilaga III*). Användningen av modern utrustning och bättre teknik samt även utbildning för gränsvakter ledde till förbättrade gränskontroller och förbättrad gränsövervakning (se exempel i ruta 2). Särskilt den statliga gränsbevakningskommittén i Vitryssland visade prov på stort engagemang. De använde sin militära struktur till att noggrant genomföra alla kontraktsbestämmelser. Stora problem konstaterades dock i kontrakten för bygg- och anläggningsarbeten när det gällde uppförandet av gränsterminalen Kazlovitjy II¹¹ (se ruta 3).

RUTA 2

EXEMPEL PÅ TILLFREDSSTÄLLANDE RESULTAT: ANVÄNDNING AV MODERN UTRUSTNING STÄRKER GRÄNSKONTROLLEN

Projekten ”Förbättring av gränsförvaltning i Ukraina” (EU-bidrag på 4,0 miljoner euro) och ”Stärkning av gränsförvaltningen i Republiken Vitryssland” (EU-bidrag på 13,3 miljoner euro) tillhandahöll bland annat kameror, mikroskop, dokumentverifieringsapparater, fordon, IT-utrustning inklusive automatiserade telefonväxlar till gränsheter och hårdvara för onlinekontroller, till exempel svartlistade personer och stulna fordon. Alla kontrollerade investeringar fanns på plats enligt inventeringslistan, de var korrekt märkta, fungerade och användes i avsett syfte.

15. Det ekonomiskt sett mest betydande projektet på området för frihet, säkerhet och rättvisa, Europeiska unionens gränsövervakningsuppdrag till Moldavien och Ukraina¹² (EUBAM, totalt EU-bidrag på 19,1 miljoner euro), bidrog i hög grad till att bygga upp kapaciteten vid den moldaviska och ukrainska gränsbevakningen och tullen (se karta i **bilaga IV**). EUBAM bidrog till exempel till att ett nytt tullsystem mellan Moldavien och Ukraina inrättades och övervakades på ett ändamålsenligt sätt och hjälpte på så sätt till att bekämpa smuggling och illegal gränsöverskridande verksamhet. Till följd av detta upptäcktes betydande smuggling som inbegrep Transnistrien. Den illegala skatteflykten och undandragandet av tull gällde till exempel fordon, frukt och grönsaker och fjäderfäkött. Bara när det gäller fjäderfäkött beräknade EUBAM att förlusterna uppgick till 43 miljoner euro i ukrainska statens statsbudget eller till 18 miljoner euro i den moldaviska statsbudgeten (perioden oktober 2005 till maj 2006).

¹² EUBAM finns sedan den 1 december 2005. EUBAM-insatser grundar sig på ett samförståndsavtal som ingåtts mellan Europeiska kommissionen och Ukrainas och Moldaviens regeringar. En bidragande faktor var säkerhetshot från Transnistrien med dess förmodade omfattande gränsöverskridande brottsliga verksamhet. EUBAM genomförs av FN:s utvecklingsprogram (UNDP). 16 EU-medlemsstater bidrar till uppdraget genom utstationeringen av yrkespersonal (runt 100 tulltjänstemän och gränsvakter). EUBAM inrättade sitt operativa huvudkontor i Odessa (Ukraina), upprättade ett fältkontor i Chisinau (Moldavien) och ytterligare fem fältkontor längs gränsen mellan Ukraina, Moldavien och Transnistrien samt ett fältkontor/en logistisk bas i hamnstäderna Odessa och Illitjivsk.

RUTA 3

EXEMPEL PÅ OTILLRÄCKLIGA RESULTAT: MINSKAD OMFATTNING AV BYGG- OCH ANLÄGGNINGSARBETEN OCH FÖRSENINGAR

I slutet av 2006, som var den ursprungliga tidsgränsen för att avsluta projektet, liknade gränsterminalen Kazlovitjy II (EU-bidrag på 14,0 miljoner euro) fortfarande en enorm byggarbetsplats där de flesta byggnaderna bara var halvfärdiga och där vägar, parkeringsplatser och trottoarer fortfarande behövde byggas. Problem med skattelättnader tillsammans med överdrivet låga priser under upphandlingen, ledde till ett tillägg till kontraktet som i hög grad minskade omfattningen på arbetena (till exempel kommer vissa byggnader att lämnas halvfärdiga och endast slutföras som skal). Betydande extra finansiering behövs för att färdigställa den internationella gränsterminalen enligt den ursprungliga planeringen och kontraktsbestämmelserna.

- 16.** EUBAM upptäckte att det var mycket svårt att garantera att rättsliga åtgärder vidtogs för smuggling¹³ (otillräcklig lagstiftning, ineffektivt samarbete mellan/ oklara roller vid statens tullkontor, gränsbevakningen, skattepolis och säkerhetstjänsten och dålig markering av den så kallade gröna gränsen). I de flesta fall väcktes endast åtal för administrativa överträdelser och inte brottsliga överträdelser och utan en obligatorisk konfiskering av de aktuella varorna¹⁴. EUBAM rapporterade också att på grund av den omfattande korruptionen vid åklagarens kontor och i domarkåren har smugglare släppts och de smugglade varorna lämnats tillbaka till smugglarna.
- 17.** När EUBAM inledde sin verksamhet i november 2005 finansierades de första sex månaderna av mekanismen för akuta ingripanden¹⁵. Mekanismen användes för att man snabbt, effektivt och smidigt skulle kunna ta vara på den möjlighet som uppstod 2005 att göra framsteg för att lösa konflikten med Transnistrien (se ruta 1). Utgångspunkten för projektet är att bättre gräns- och tullkontroller och gränsövervakning längs hela gränsen är en nödvändig förutsättning för en fredlig lösning. Huruvida detta antagande är giltigt eller inte kan endast bedömas i ett mycket långt perspektiv.
- 18.** Senare karakteriserades EUBAM:s finansiering av att man använde flera kortsiktiga kontrakt som finansierades genom olika regionala handlingsprogram inom Tacis. Detta innebär att personalkontrakt eller hyresavtal måste förnyas med några månaders intervall. Kommissionen hade inte förutsett ett sådant stort långsiktigt projekt (nära 1 miljon euro per månad) när den planerade sin verksamhet i regionen.
- 19.** Som ett komplement till det stöd som ges genom EUBAM finansierar EU inköp av gränsutrustning inom ramen för projektet "Förbättring av gränskontroller vid den moldavisk-ukrainska gränsen (Bommoluk-projektet med ett EU-bidrag på 9,9 miljoner euro). Denna extra verksamhet medför ett antal utmaningar som måste hanteras i framtiden, till exempel måste man genomföra komplexa upphandlingar¹⁶, välja bästa fysiska platsen för utrustningen med tanke på gränsernas längd och se till att denna kompletterar den utrustning som finansieras av andra givare¹⁷. Regeringarna måste också tillhandahålla tillräckligt med nationella medel för löpande kostnader och underhåll.
- ¹³ Detta baseras till exempel på ett fall med värdefulla alkoholprodukter som smugglades från Transnistrien till Ukraina.
- ¹⁴ Bevisbördan, svårigheten att se till att straffrättsliga åtgärder vidtas vid smuggling i Ukraina, särskild rapport av EUBAM.
- ¹⁵ Mekanismen för "får utlösas när en faktisk eller begynnande krisituation uppstår i de berörda mottagarländerna när där råder en situation som hotar lag och ordning, säkerhet och personlig trygghet eller som riskerar att trappas upp till väpnad konflikt eller att destabilisera landet (...)".
- ¹⁶ Vid ett tidigare projekt som gällde Ukraina kunde inte radarutrustning och ett radiokommunikationsnätverk (totalt värde på 5,0 miljoner euro) inte införskaffas och levereras på grund av att upphandlingsförfaranden inte bar frukt.
- ¹⁷ Den amerikanska regeringen tilldelade 28 miljoner dollar till kampen mot spridningen av massförstörelsevapen vid den ukrainsk-moldaviska statsgränsen.

MIGRATION OCH ASYL: OTILLRÄCKLIGA FRAMSTEG UNDER SVÅRA OMSTÄNDIGHETER

- 20.** Syftet med EU-politiken är att bistå tredjeländer i deras ansträngningar för att förbättra sin kapacitet när det gäller hantering av migrationsfrågor och flyktingskydd, förebygga och bekämpa illegal invandring, informera om lagliga kanaler för migration och lösa flyktingproblemen genom bättre tillgång till långsiktiga lösningar.
- 21.** Vitryssland, Moldavien och Ukraina ligger vid det utvidgade EU:s östra gräns. Alla tre uppfattas som transiteringsländer för storskalig illegal migration västerut. Särskilt Ukraina står inför ökade migrationsströmmar av personer (både legala och illegala) som kommer in på och passerar landets territorium. Tusentals illegala invandrare passerar landet varje år, till stor del via gränsen till Ryssland.
- 22.** Ukraina har konstant brist på logi, särskilt för illegala invandrare på längre tid. För att personerna ska kunna repatrieras krävs att de ukrainska myndigheterna identifierar dem och att berörda ambassader eller konsulat, som inte alltid är så hjälpsamma, samarbetar. En annan lösning skulle kunna vara återtagande, det vill säga att de internerade personerna accepteras av det land från vilket de illegalt kom in i Ukraina. Ett återtagandeaftal har dock inte ingåtts mellan Ukraina och Ryssland, varifrån de flesta av Ukrainas illegala invandrare kommer.
- 23.** Behovet av lämplig logi för illegala invandrare har på senare tid blivit alltmer överhängande efter att ett återtagandeaftal med Europeiska gemenskapen trädde i kraft den 1 januari 2008. År 2010, efter en övergångsperiod på två år, kommer Ukraina att tvingas logera hundratals eller till och med tusentals illegala invandrare från tredjeländ, som har tagit sig in i EU illegalt via Ukraina och som för närvarande hyses i de angränsande EU-länderna Ungern, Slovakien och Polen.

- 24.** Projekt inom delområdet migration och asyl tog emot ett totalt EU-bidrag på 16,8 miljoner euro (10,2 % av det totala stödet) från programmen 2000–2005. Revisionsrätten granskade 10 kontrakt med ett totalt EU-bidrag på 13,8 miljoner euro.
- 25.** De uppnådda projektresultaten på detta område av migration och asyl var otillräckliga, främst när det gällde infrastruktur (se *bilaga III*). Ett av EU:s nyckelmål är att bidra till att förläggningar tillhandahålls som uppfyller internationella humanitära normer för illegala invandrare och asylsökande. Trots EU-stödet är detta mål långt ifrån att uppnås i Ukraina:
- Förhållandena när det gäller logi och förvar för illegala invandrare på befintliga förläggningar var ofta helt oacceptabla. I regel lider illegala invandrare i Ukraina svårt av överfyllda förläggningar, otillräcklig sanitär utrustning och dålig kost (se ruta 4).
 - Byggnation/upprustning av nya inrättningar för illegala invandrare framskred inte enligt planerna (se ruta 5).
 - Nyuppförda tillfälliga förläggningar för asylsökande underutnyttjades eller användes inte alls (se ruta 6).

RUTA 4

TROTS FÖRBÄTTRINGAR GENOM EU-STÖDET ÄR ILLEGALA INVANDRARES LEVNADSFÖRHÅLLANDEN PÅ BEFINTLIGA FÖRLÄGGNINGAR FORTFARANDE OACCEPTABLA

Projektet ”Införande av ett förvaltningssystem för migrationsfrågor i Zakarpattia, Ukraina”¹⁸ (EU-bidrag på 2 miljoner euro för två kontrakt) gav i väsentlig grad grundläggande hjälp till invandrarna: utdelning av mat och hygienartiklar, medicinsk hjälp, utdelning av kläder, tillhandahållande av sängkläder och rättslig rådgivning. Brådskande reparationer, byggarbeten och alla sorters löpande kostnader finansierades dessutom. Projektet är framför allt av humanitärt slag och inte en åtgärd för kapacitetsuppbyggnad som namnet kanske antyder.

Efter nästan ett års verksamhet övervakade delegationen projektet på plats (april 2005). Den rapporterade att förhållandena i interneringscentrumen i Pavtjino och Tjop (den äldre delen av byggnaden) var inhumana och förnedrande och inte uppfyllde de miniminormer som fastställdes av Europarådet, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig behandling. Delegationen fann dessutom bevis för att den humanitära hjälp som tillhandahållits av projektet inte alltid nådde sin målgrupp, det vill säga invandrarna. Detta ledde till korrigerande åtgärder från de ukrainska myndigheternas sida.

¹⁸ Zakarpattia-regionen gränsar till Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien och är en transiteringskorridor i Ukraina för invandrare på väg till Västeuropa.

- 26.** Den fortsatta existensen för interneringscentrum och förläggningar äventyras i Ukraina på grund av att det saknas medel för löpande kostnader och kostnader för underhåll eftersom ansvarsfördelningen mellan den statliga gränsbevakningen och inrikesministeriet är oklar.
- ¹⁹ Förläggningen ligger i Gomel, nära Ukraina, där det finns en allt större grupp afghanska flyktingar.
- 27.** Svårigheter med projektregistrering, skattelättnad, markägarskap och finansiering konstaterades också vid uppförandet av en tillfällig förläggning för asylsökande (25 personer) i Vitryssland¹⁹. Situationen var däremot bättre i Moldavien. En tillfällig förläggning i Chisinau var redan helt operativ i november 2005 och hade 160 platser.

När revisionen genomfördes i november 2006 överskreds kapaciteten (320) i Pavtjino med cirka 100 människor. Lokala projektpartner rapporterade att under sommaren hade situationen varit betydligt värre och att förläggningen hyste 700 personer med motsvarande negativa följder när det gällde hygien och hälsa.

De invandrare som revisionsrätten intervjuade drog sig för att tala öppet. De framförde ändå klagomål som gällde medicin som inte hade delats ut och att maskerade personer gjorde genomsökningar. Det blev också tydligt att projektet fortfarande inte täckte grundläggande behov (t.ex. tillräcklig uppvärmning, tillräckligt med kall- och varmvatten, lämpliga kläder, däribland skor). Dessutom fanns det inte tillräckligt med tolkar i förläggningarna, vilket gjorde kommunikationen mellan invandrare och myndigheter svår.

BEKÄMPNING AV ORGANISERAD BROTTSLIGHET: BLANDADE RESULTAT

- 28.** Den allmänna övergångsprocessen efter kommunismens fall i länderna i Central- och Östeuropa åtföljdes av en markant ökning av den organiserade brottsligheten, till exempel människohandel, narkotikahandel och penningtvätt.
- 29.** Ukraina och Moldavien är två stora ursprungsländer för handel med kvinnor och barn ämnade för tvångsprostitution i Europa. På senare år har man även sett en ökning av handeln med män, som till exempel tvingas arbeta som grovarbetare. Man vet ännu inte hur omfattande denna handel är på grund av den organiserade brottslighetens själva karaktär och på grund av att få personer är villiga att eller kan rapportera vad som har hänt dem för myndigheterna. Situationen förvärras av att det saknas vittnes-skyddsåtgärder. När det gäller narkotikahandel uppfattas Vitryssland, Ukraina och Moldavien som transiteringsvägar till EU:s medlemsstater. Banksystemen har i allt större utsträckning använts till att tvätta intäkter från allvarliga brott.
- 30.** Kampen mot organiserad brottslighet svarade för 19,2 miljoner euro (11,6 %) av de totala medel som tilldelades området för frihet, säkerhet och rättvisa från programmen för perioden 2000–2005. Revisionsrätten granskade 10 kontrakt med ett totalt EU-bidrag på 18,6 miljoner euro.

RUTA 5

OTILLRÄCKLIGA FRAMSTEG NÄR DET GÄLLDE ATT INRÄTTA NYA FÖRLÄGGNINGAR FÖR ILLEGALA INVANDRARE

Det främsta syftet med projektet ”Kapacitetsuppbyggnad av migrationsförvaltning-CBMM I, Ukraina” (EU-bidrag på 3,8 miljoner euro) var att rusta upp och utrusta två före detta militäranläggningar som invandrarförläggningar för 1 260 personer. Projektets ledningskommitté beslutade i juni 2006 att tilldela projektpengar endast till renovering av en av anläggningarna. När revisionen genomfördes (november 2006) hade inga kontrakt för bygg och anläggningsarbeten ingåtts och inga pengar hade lagts på upprustningen cirka tre månader efter projektets ursprungliga datum för avslutande (1.9.2006). Diskussioner pågick fortfarande om grundläggande aspekter av upprustningen, t.ex. hur anläggningen skulle värmas upp och vilken lösning man skulle välja för avloppsvatten. Ledningskommittén beslutade också att begränsa det antal som kunde inhysas där till 250. Detta innebär att den EU-finansierade kapaciteten skulle minska med ungefär 1 000 platser jämfört med vad som ursprungligen planerades.

31. Trots flera framgångar är de allmänna framstegen fortfarande otillräckliga när det gäller kampen mot organiserad brottslighet (se **bilaga III**). Komponenterna kriminalisering och rättsliga åtgärder var bristfälliga i projekten som gällde bekämpning av människohandel²⁰ (se punkterna 34 och 35). Eftersom många givare är villiga att finansiera projekt på detta område (se punkt 36) överlappar projekten ofta varandra. På området för narkotikakontroll gick projekten långsamt när det gällde lagstiftning och polisunderrättelse (se punkt 40). När det gäller bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering består en stor utmaning i att se till att effektiva rättsliga åtgärder vidtas (se punkt 44).

²⁰ Projekten mot människohandel hade tre standardkomponenter: skydd och återintegrering, kriminalisering och rättsliga åtgärder och ökning av medvetenheten. Termen kriminalisering används ofta i projektdokumentationen.

Bekämpning av människohandel

32. Regeringarna i Ukraina och Moldavien har uttryckt att de vill göra stora satsningar för att bekämpa människohandel i nationella policydokument. Ett projekt granskades i Ukraina (EU-bidrag på 1,9 miljoner euro) och tre projekt (däribland ett rehabiliteringscentrum för människohandelns offer) i Moldavien (totalt EU-bidrag på 1,2 miljoner euro).

NYUPPFÖRDA FÖRLÄGGNINGAR FÖR ASYLSÖKANDE UNDERUTNYTTJADE

I slutet av 2006 kunde endast cirka 65 ytterligare personer inhysas i tillfälliga förläggningar i Ukraina i stället för de planerade 350 (EU-bidrag på 1,6 miljoner euro till ”Förstärkning av asylcentrum i Ukraina och Moldavien”). Det främsta skälet var att förläggningen i Odessa endast användes till hälften på grund av att det saknades statsfinansiering av löpande kostnader och förläggningen för 80 personer i Mukatjeve stod helt tom i över ett och ett halvt år, faktiskt ända sedan öppningen i april 2005. Detta slöseri i Mukatjeve berodde på att man konstant misslyckades med att överföra ägarskapet för byggnaden från gränsbevakningen till den ansvariga projektparten (en institution). Under tiden bodde de asylsökande som saknade privata medel i tält och andra provisoriska bostäder som drevs av gränsbevakningen.

- 33.** Med projektens hjälp genomfördes storskaliga kampanjer för att öka allmänhetens medvetenhet i Moldavien och Ukraina (t.ex. teaterföreställningar, ett flertal publikationer, avgiftsfria jourtelefoner), och humanitärt stöd gavs till hundratals offer för människohandel (t.ex. rättsligt stöd, medicinsk hjälp, bostadsbidrag, transportstöd, yrkesutbildning och starta eget-bidrag in natura). Därmed täcktes aspekterna förebyggande åtgärder och återintegrering väl i projekten.
- 34.** Resultaten var mindre positiva när det gällde komponenterna kriminalisering och rättsliga åtgärder, särskilt i fråga om utbyte av information mellan brottsbekämpande organ. I Ukraina noterade övervakarna av Tacis att den statliga gränsbevakningen inte samarbetade i initiativ för utbyte av information. Åtgärden att utrusta gränskontroller med i 24/7-system²¹ misslyckades när upphandlingen avbröts på grund av att de ukrainska aktörerna envisades med en leverantör vars priser låg mycket högre än marknadspriset.
- 35.** Att få fram bevis innebär en stor utmaning eftersom den brottsliga handlingen oftast begås utanför Moldavien eller Ukraina. Nationella myndigheter skylldes på att det tog lång tid för andra länder att reagera på förfrågningar om ömsesidigt bistånd. För att kunna kringgå sådana blockeringar av förfarandena finansierade projekten nätverksbesök för brottsbekämpande personal i offrens transiteringsländer och bestämmelseland. Dessutom deltog polistjänstemän i seminarier om utredningsmetoder, och lagstiftningen mot människohandel gick igenom. Det kvarstår brister i arrangemangen för ömsesidigt bistånd.
- 36.** Det finns vissa betänkligheter beträffande projektens effektivitet och ändamålsenlighet. Eftersom många givarorganisationer är redo att finansiera bekämpningen av människohandeln kan det vara svårt att se till att åtgärder inte överlappar varandra i onödan och att resurserna används på ett kostnadseffektivt sätt. I Moldavien till exempel måste vissa projektverksamheter ändras, och en ovanligt hög hyra betalades för rehabiliteringscentrumets lokaler i Chisinau²². Dessutom gick det inte alltid att tydligt urskilja EU-stödets resultat från andra organisationers resultat, vilket gjorde det svårt att bedöma hur ändamålsenlig EU-finansieringen var.

²¹ Interpols globala poliskommunikationssystem är operativt dygnet runt.

²² Det budgeterade beloppet för mat och husrum var mer än dubbelt så högt som det budgeterade beloppet för jämförbara tjänster vid det likvärdiga rehabiliteringscentrumet i Kiev.

Narkotikakontroll

- 37.** Ett annat viktigt projekt i kampen mot organiserad brottslighet kallas "Sektorsövergripande stöd för bekämpning av narkotika samt institutionsuppbyggnad i Vitryssland, Ukraina och Moldavien " (BUMAD). BUMAD är en flerårig verksamhet i tre etapper som inleddes 2003 och som förväntas avslutas i slutet av 2008 (övergripande EU-stöd på 6,5 miljoner euro).
- 38.** Programmet omfattar Ukraina, Moldavien och Vitryssland och är det tredje i en rad EU-finansierade regionala program som ska kontrollera heroin-smugglingen västerut från Afghanistan till EU²³. Det övergripande målet är att minska narkotikasmugglingen från och genom de tre länderna till EU:s medlemsstater.
- 39.** Merparten av de verksamheter som planerats enligt de olika delprojekten genomfördes (t.ex. rättsligt stöd, kontroll av hamnar (Ukraina), kontroll av landgränser och information om förebyggande arbete av polis och kommuner). Det allmänna intrycket efter den andra etappen (januari 2007) är att goda framsteg har gjorts när det gäller att inrätta nationella strukturer för narkotikabekämpning, till exempel nationella narkotikaobservatorier, kurser i förebyggande av narkotikamissbruk vid de olika polisskolorna eller utbildning i hur efterfrågan på narkotika kan minskas vid ett flertal frivilligorganisationer i de tre länderna.
- 40.** Framstegen tog längre tid när det gällde komponenterna lagstiftning och polisunderrättelse. Det samarbete mellan tull, gränsbevakning, polis och underrättelsetjänst som är nödvändigt för effektiva brottsutredningar är ännu inte tillräckligt utvecklat i de tre länderna. Att inrätta nationella system för att stödja brottsutredningar av narkotikasmuggling kräver inte bara lämpliga analysverktyg utan också ett nära samarbete mellan organ som inte är vana att dela med sig av operativa uppgifter på ett systematiskt sätt. Detta kompliceras ytterligare av att utredningsbefogenheterna skiljer sig åt. Ett särskilt hinder i Vitryssland är säkerhetstjänstens uppenbara ovilja att godta utländsk analytisk mjukvara. När projektet planerades underskattade kommissionen hur mycket tid som behövs för att ändra mentaliteten när det gäller operativt tänkande och för att få bukt med rivaliteten mellan de brottsbekämpande organen.

²³ Det första programmet, CADAP, startade i Centralasien 2000, det andra, SCAD, i södra Kaukasien 2001.

- 41.** Fram till dess att BUMAD 2 avslutades (januari 2007) var heroin- och kokainbeslagen blygsamma. Endast två internationella heroinsmugglingsförsök i Ukraina upptäcktes med hjälp av den mjukvara som projektet hade levererat. Narkotikabeslag i alla tre länder gällde främst lokalproducerade vallmofrön och cannabis. Ukrainas säkerhetstjänst rapporterade dock i juli 2007 att 174 kilo heroin hade konfiskerats i Illitjivskas hamn i samarbete med Förenta staternas organ för narkotikabekämpning och turkiska brottsbekämpande organisationer.

²⁴ Initiativet icke-samarbetsvilliga länder och territorier (NCCT) utvecklades av en mellanstatlig arbetsgrupp för finansiella åtgärder (FATF) för att man skulle se till att åtgärder som förebygger, upptäcker och straffar penningtvätt enligt internationellt erkända normer tillämpas.

Projekt för bekämpning av penningtvätt/terroristfinansiering

- 42.** Det övergripande målet med "Projektet för bekämpning av penningtvätt i Ukraina" (EU-bidrag på 1 miljon euro) var att förhindra användningen av det finansiella systemet för att tvätta intäkter från allvarliga brott och för att göra det möjligt för ukrainska myndigheter att samarbeta i bekämpningen av penningtvätt.

²⁵ Många länder runt om i världen har inrättat specialiserade statliga organ som kallas "finansunderrättelseenheter" (FIU). En grupp av finansunderrättelseenheter, som insåg fördelarna med att utveckla ett nätverk av finansunderrättelseenheter, beslutade på Egmont Arenberg Palace i Bryssel 1995 att inrätta en informell grupp för att stimulera internationellt samarbete. Dessa finansunderrättelseenheter, som nu är kända som Egmontgruppen, träffas regelbundet för att hitta sätt att samarbeta, särskilt när det gäller informationsutbyte, utbildning och utbyte av expertkunskaper. Det finns cirka hundra länder som har erkända operativa finansunderrättelseenheter.

- 43.** Projektet gjorde att Ukraina kunde strykas från listan över "icke-samarbetsvilliga länder och territorier"²⁴ i februari 2004, vilket var ett viktigt framsteg, och att Ukraina godtogs som medlem av Egmontgruppen²⁵ i juni 2004. Vid slutet av projektet fungerade dessutom den statliga kommittén för finansiell övervakning (State Committee for Financial Monitoring, SCFM) som Ukrainas finansunderrättelseenhet²⁶. Under åren och fram till 2006 skedde faktiskt en betydande ökning av det antal ärenden som hänsköts av SCFM till brottsbekämpande myndigheter (18 år 2003 och 446 år 2006).

- 44.** Att inrätta en finansunderrättelseenhet är endast en första viktig förutsättning för bekämpningen av penningtvätt. Det behövs även brottsbekämpande organ som fungerar ändamålsenligt och utbildade domare. Ett stort problem är att åtalerna sällan leder till fällande domar. Fram till slutet av 2006 hade domstolarna endast avkunnat tre domar avseende penningtvätt. Avsaknaden av ett modernt system för beslagtagning och konfiskering av tillgångar konstaterades också vara en allvarlig brist i systemet för bekämpning av penningtvätt. Ukraina har dock kommit längre i kampen mot penningtvätt och terroristfinansiering än Moldavien, där det finns allvarliga problem när det gäller det befintliga systemets ändamålsenlighet (t.ex. brister hos centrumet för bekämpning av ekonomisk brottslighet och korruption eller otillräcklig användning av bestämmelser för att beslagta, frysa och konfiskera tillgångar)²⁷.

²⁶ Det är en finansunderrättelseenhets ansvar att samla in och analysera misstänkta transaktioner och transaktioner som är högre än den fastställda tröskeln. Utredningsbefogenheter utövas av brottsbekämpande organ.

²⁷ *Third Round Mutual Evaluation Report on Moldova*, september 2007, utarbetad av MONEYVAL (expertkommitté för utvärdering av åtgärder för att bekämpa penningtvätt, under överinseende av Europarådet).

DOMARKÅRENS OBEROENDE OCH GOTT STYRE: BLANDADE RESULTAT

- 45.** EU-politiken stöder reformeringen av domarkåren för att garantera dess oberoende, opartiskhet och effektivitet. Dessutom strävar man efter att stärka samarbetet med EU i civilrättsliga och straffrättsliga frågor. Den ger också stöd för att uppmuntra ett gott styre som gäller offentliga myndigheters/institutioners struktur, funktion och resultat på alla nivåer.
- 46.** Projekten inom delområdet domarkårens oberoende och gott styre fick ett totalt EU-bidrag på 24,8 miljoner euro (15,0 % av det totala stödet) inom ramen för program för perioden 2000–2005. Detta delområde gällde endast Moldavien och Ukraina. Revisionsrätten granskade 10 kontrakt²⁸ med ett totalt EU-bidrag på 14,2 miljoner euro.
- 47.** Resultaten har varit blandade (se *bilaga III*). En del projekt visade tillfredsställande övergripande resultat, till exempel förbättringar av tillämpningen av civil- och handelslagstiftningen i Moldavien (EU-bidrag på 2,2 miljoner euro) eller bättre straffrättsligt internationellt samarbete i Ukraina (EU-bidrag på 1,5 miljoner euro). De resultat som nåddes inom projektet "reformering av skiljedomstolar och stöd till domstolsförvaltningen" (EU-bidrag på 2,5 miljoner euro) var däremot mindre tillfredsställande, särskilt när det gällde tillhandahållandet av IT-utrustning. När den ursprungliga tidsfristen gick ut hade ingenting levererats.

²⁸ Däribland ett kontrakt som till slut inte undertecknades, se punkt 52 c.

²⁹ Plats 111 för Moldavien och plats 118 för Ukraina i korruptionsindexet för 2007 som sammanställs av *Transparency International*.

³⁰ Se t.ex. Ukrainas bedömning av styret som utfördes i februari 2007 av SIGMA (Stöd för förbättring av styre och förvaltning), ett gemensamt initiativ av OECD och Europeiska unionen.

Korruptionsbekämpning

- 48.** De resultat som hittills har uppnåtts inom projekt för bekämpning av korruption är mycket blygsamma. Korruption är ett av de mest akuta problemen i Moldavien och Ukraina och utgör ett hot mot hela delområdet av domarkåren och ett gott styre. Båda länderna är hårt drabbade, vilket har en betydande inverkan på samhället²⁹. De rättsliga och administrativa systemen uppvisar allvarliga brister (t.ex. brist på allmänhetens förtroende, försvagat oberoende för domarna, otillräckliga löner, hög grad av uppfattad korruption)³⁰.

- 49.** År 1999 och 2002 hade den moldaviska regeringen redan antagit ambitiösa nationella program för att bekämpa brott och korruption. Programmen hade dock mycket begränsad framgång på grund av otillräckliga resurser och avsaknad av en effektiv kontrollmekanism. I december 2004 antog parlamentet en ny strategi för bekämpning av korruption tillsammans med en ny handlingsplan för genomförandet av den. Vid den tidpunkten kom kommissionen med sitt första korruptionsbekämpande projekt i Moldavien.
- 50.** EU-bidraget var en relativt liten pilotverksamhet (250 000 euro). Eftersom resultaten efter halva tiden var tillfredsställande beslutade kommissionen att finansiera ett treårigt uppföljningsprojekt fram till 2009 (EU-bidrag på tre miljoner euro³¹). Det nya projektet gick långsammare framåt än planerat, och resultatet efter första året var mycket begränsat. Man hade inte kommit vidare när det gällde nyckelfrågor³² och inte heller levererat utrustning. Projektet tog fart först efter mars 2007.
- 51.** Förenta staterna undertecknade ett avtal på 25 miljoner dollar för att stödja korruptionsbekämpande initiativ i Moldavien³³. Världsbanken planerar också att ge hjälp till korruptionsbekämpande åtgärder. Att samordna EU-insatserna med stödet från andra internationella givare innebär nu en stor utmaning. Det finns redan parallella övervakningsstrukturer, vilket urholkar föreställningen om en enda nationell korruptionsbekämpande strategi.
- 52.** Många givare har varit aktiva på området för korruptionsbekämpning i Ukraina. Det första betydande EU-finansierade projektet på detta område (EU-bidrag på 1,5 miljoner euro) startade 2006. Ett år in på detta treåriga EU-projekt var antalet genomförda verksamheter väsentligt lägre än vad som ursprungligen planerades:
- a) De ukrainska myndigheterna utarbetade ett utkast till handlingsplan för korruptionsbekämpning utan att använda det särskilda stöd som erbjöds av projektet³⁴. Inte förrän i ett sent skede, i juni 2007, bad justitieministeriet om ett expertutlåtande om utkastet. Experterna kritiserade "bristen på insyn under utarbetandet av utkastet" och drog slutsatsen att utkastet till handlingsplan "var långtifrån tillfredsställande".
- ³¹ Projektet har två komponenter – en som gäller korruptionsbekämpning och en som gäller bekämpning av penningtvätt/terroristfinansiering.
- ³² Översyn av övervakningsstrukturen för strategi och handlingsplan, minskning av behörighetskonflikten bland de främsta brottsbekämpande organen när det gäller utredning och rättsliga åtgärder, utarbetande av riskanalyser inom domarkåren, polisen och skatteinspektionen, tullen och hälso- och utbildningsinstitutioner.
- ³³ Millennium Challenge Corporation (MCC) Threshold Program Agreement.
- ³⁴ Se andra lägesrapporten av den 26 juni 2007.

- b) Inga verksamheter ägde rum som gällde övervakningsmekanismen för det framtida genomförandet av handlingsplanen. Det är oklart vilken institution som ska ta ledningen i korrupsionsbekämpningen. Frågan om övervakning av finansieringen av politiska partier och valkampanjer behandlades inte. Inte heller gjordes en opinionsundersökning bland allmänheten om korrupsion trots det omfattande förberedelsearbetet som gjordes för den (definition av metod, expertmöten etc.).
- c) Kommissionen fastställde att det fanns ett klart behov av att främja allmänhetens medverkan i korrupsionsbekämpningen, men övergav planen att utveckla ett bidragsprogram för frivilligorganisationer och andra civila samhällsorganisationer som skulle främja allmänhetens medverkan i korrupsionsbekämpningen. En alternativ lösning, som var att inrätta ett centrum för informationsåtgärder och rättslig rådgivning, gjordes inte heller på grund av procedurmässiga problem.

VILKA ÄR HUVUDSKÄLEN TILL DE OTILLFREDSSTÄLLANDE RESULTATEN?

- 53.** Många projekt gav tillfredsställande resultat, men i detta avsnitt presenteras skälen till varför en del projekt inte gjorde det.

BEGRÄNSAD FRAMGÅNG BEROR I REGEL PÅ EN KOMBINATION AV FAKTORER SOM GÄLLER ALLA HUVUDPARTER

- 54.** Revisionen visade att begränsade resultat i regel beror på en kombination av faktorer som gäller alla huvudparter (kommissionen, nationella myndigheter, internationella institutioner). I det korruptionsbekämpande projektet i Ukraina till exempel (se punkt 52) förekom följande brister:
- a) Bristfälliga behovsbedömningar av kommissionen under svåra omständigheter och otillräcklig samordning med andra givare: justitieministeriet var egentligen inte längre intresserat av stora delar av projektet, särskilt stödet till utarbetande av lagstiftning. Andra organisationer, särskilt amerikanska sådana, hjälpte också till med korruptionsbekämpande lagstiftningshjälp.
 - b) Bristande engagemang och medfinansiering från de nationella myndigheternas sida: justitieministeriet underlät att ge projektgruppen ett lämpligt kontor och bröt därmed inte bara mot kontraktsvillkoren utan även sitt åtagande enligt en separat godkännandeförklaring.
 - c) Bristfällig förvaltning av kontraktsparten: som kämpade för att upprätta och bevara projektgruppen.
 - d) Yttre faktorer: den svåra politiska situationen efter presidentens dekret av den 2 april 2007 om tidiga val tillsammans med ofta förekommande ledningsbyten vid justitieministeriet gjorde att all lagstiftningsverksamhet avseende förslag till lagar om korruptionsbekämpning avstannade.

TILLKORTAKOMMANDEN I KOMMISSIONENS PROJEKTFÖRVALTNING

- 55.** Två faktorer gjorde kommissionens förvaltning svårare och ökade risken för misslyckande:
- Kievdelegationen ansvarar för merparten av projekten. Denna delegation har ansvarat för projektförvaltningen inte bara i Ukraina utan även i Vitryssland och Moldavien. Personalen på området med frihet, säkerhet och rättvisa är mycket kompetent, men delegationen i Kiev hade för få projektledare för att kunna hantera ett snabbt växande politikområde med ett ökat antal projekt. En ny delegation öppnades i Moldavien i oktober 2005, men den började inte bli operativ i fråga om projektförvaltning förrän sommaren 2007.
 - Det finns flera olika finansieringskällor för att ge stöd till området för frihet, säkerhet och rättvisa (se punkterna 3 och 4). Tacisinstrumentet visade sig vara otillräckligt för att möta den ökande efterfrågan på projektfinansiering. Ibland användes olika instrument, förfaranden och kommissionsavdelningar för samma insats, vilket gjorde att kontraktsförvaltningen blev ineffektiv (se ruta 7).

RUTA 7

EXEMPEL PÅ INEFFEKTIV KONTRAKTSFÖRVALTNING

Stödet under etapp III av det gränsöverskridande samarbetet mellan de västra nya oberoende staterna och EU (Söderköpingsprocessen) var onaturligt uppdelat på två kontrakt som löpte samtidigt med samma kontraktspart. Ett kontrakt finansieras genom Tacis och förvaltas av delegationen i Kiev och det andra finansieras genom Aeneas och förvaltas av kommissionens huvudkontor i Bryssel (EuropeAid). GD Frihet, säkerhet och rättvisa, den tidigare förvaltaren, medverkar inte längre.

Att det finns två rättsliga grunder med olika bestämmelser för samma åtgärd är inte konsekvent. Till exempel var den högsta tillåtna medfinansieringsandelen fastställd till 80 % enligt Aeneaskontraktet medan Taciskontraktet medfinansierar 90 % av de totala stödberättigande kostnaderna. Dessutom övervakas Taciskontraktet externt, men inte Aeneaskontraktet. De externa övervakarna, som noterade ett antal brister i interventionslogiken (t.ex. avsaknad av mätbara indikatorer) kan därför inte ge en helhetsbild av åtgärden.

Den onaturliga uppdelningen i två kontrakt är inte heller effektiv. Den administrativa bördan är dubbelt så stor för varje steg i genomförandet på kommissionens och kontraktspartens sida (parallella förfaranden för projekturval, kontraktering, kostnadsverifiering, betalningsansökningar, betalningar och rapportering). Det finns ett stort behov av samordning för att undvika dubbelfinansiering.

- 56.** Dessa två strukturella problem ledde till att kommissionen misslyckades med sina planerings- och genomförandeförfaranden. Krav bedömdes inte alltid tillräckligt grundligt (se exempel i punkt 52.a) eller finansieringsbeslut fattades utan en grundlig analys av om de grundläggande villkoren var uppfyllda. När det gällde två förläggningar för asylsökande till exempel klargjordes inte frågor om markanvändning eller ägarskap (se ruta 6 och punkt 27). Kommissionens övervakning av projektrapporteringskrav var inte tillräcklig (se punkt 60). Ett stort problem är att det inte förekommer något informationsutbyte med andra givarorganisationer om deras planerade projekt så att onödigt dubbelarbete när det gäller planering och senare genomförande undviks. När projekt förlängdes gjordes inte alltid en övertygande analys av behovet av mer tid och i ett fall av mer pengar.

TILLKORTAKOMMANDEN I INTERNATIONELLA ORGANISATIONERS FÖRVALTNING AV PROJEKT

- 57.** För merparten av kontrakten valde kommissionen att bevilja bidrag direkt till internationella organisationer tack vare deras särskilda kompetens på området för frihet, säkerhet och rättvisa och deras geografiska närvaro i länderna. Därmed ansvarar de internationella organisationerna för det löpande genomförandet av projekten (så kallad gemensam förvaltning, se punkt 6), medan kommissionen fortfarande har det övergripande ansvaret för sund förvaltning. Även om de internationella organisationernas insats i regel var tillfredsställande, konstaterades följande brister i denna form av förvaltning:
- a) Efter det att ett kontrakt hade undertecknats hade de internationella institutionerna ofta problem med att inrätta en fungerade projektgrupp, vilket gjorde att projektet försenades flera månader.
 - b) I andra fall berodde förseningar på långdragna upphandlingsförfaranden. Kontrakten med internationella organisationer föreskriver vanligen att upphandlingen av varor, bygg- och anläggningsarbeten eller tjänster ska genomföras av organisationen i enlighet med dess egna regler och förfaranden. I ett fall angavs det i kontraktet att de förfaranden som tillämpas av internationella organisationer inte får vara mindre stränga än EU-reglerna. Denna klausul ledde till långdragna klargöranden och hindrade en effektiv upphandling.

- c) Vid en internationell organisation som behandlade ett antal kontrakt ledde långdragna administrativa förfaranden till att betalningar till lokala leverantörer försenades.
- d) Möjligheten att utföra grundliga kontroller av utgifter inom projekt som genomförs av en internationell organisation anges inte tillräckligt tydligt. I ett fall tolkades verifikationsklausulen i det finansiella och administrativa ramavtalet (FAFA) med Förenta nationerna olika av kommissionen och dess motparter, vilket var ett hinder för genomförandet av kontroller och avslutande av kontraktet i tid.
- e) EU:s medverkan uppmärksammades inte i vissa projekt som förvaltades av internationella organisationer i Moldavien. Stödmottagare var inte alltid medvetna om att projekten fick EU-finansiering. Projekten uppfattades då endast som de förvaltande internationella organisationernas projekt. Detta beror på deras direkta genomföranderoll och också på att projektens webbplatser i regel endast kan hittas på deras adress.

I VILKEN UTSTRÄCKNING HAR KOMMISSIONEN INFÖRT EN LÄROPROCESS FÖR ATT DRA LÄRDOM AV TIDIGARE PROJEKT OCH KUNNA FORTSÄTTA GE STÖD PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA?

- 58.** Kommissionens läroprocess är av mycket stor vikt på området för frihet, säkerhet och rättvisa eftersom en bestående förändring endast kan förväntas genom ett långsiktigt tillvägagångssätt i etapper. Ett nytt projekt måste bygga på resultat och erfarenhet från tidigare projekt och upprepning av misstag måste undvikas. Flera exempel visade att man verkligen drog lärdomar av tidigare projekt: I det nya projektet "Ökat oberoende och ökad insyn och effektivitet i Moldaviens rättssystem" (EU-bidrag på 3 miljoner euro) till exempel inriktade kommissionen sig på ett snävare spektrum av relaterade projekt mål för att det inte skulle bli samma spridning som i det tidigare projektet.

- 59.** I linje med det tillvägagångssätt i etapper som krävs finansierade kommissionen projekten etappvis, till exempel tre projekt efter varandra på området narkotikakontroll. De projektbeskrivningar som kommissionen utarbetar inom de nya programmen innehåller vanligtvis avsnittet "lärdomar som dragits" där information från lägesrapporteringen, utvärderingen och övervakningen förs in.

³⁵ I regel omfattades inte heller projekt under en tröskel på en miljon euro av den externa övervakningen.

MAN UTFORSKADE INTE ALLA MÖJLIGHETER ATT SAMLA IN UPPGIFTER

- 60.** I vissa fall var dock avsnitten "lärdomar som dragits" bristfälliga. Kommissionen hade inte i tillräcklig utsträckning utforskat möjligheterna att samla information till läroprocessen på grund av att lägesrapporterna var förse-nade eller av dålig kvalitet eller på grund av att planerade utvärderingar inte hade gjorts. Dessa tillkortakommanden tyder på att kommissionen inte övervakade kontraktpartnernas respektive kontraktsvillkor.
- 61.** Det är positivt att kommissionen har ett kontrakt med externa konsulter för att övervaka projekt, däribland besök på plats och intervjuer med de olika aktörerna. I regel gjorde de externa övervakarna ett bra arbete och ofta vidtogs korrigerande åtgärder i den löpande förvaltningen som en följd av deras anmärkningar. Revisionsrätten konstaterar dock två brister:
- a) En del projekt omfattades inte av den externa övervakningen, framför allt projekt som gällde kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten eller leverantörskontrakt och projekt som inte föll under Tacis och förvaltades från Bryssel³⁵. Förvaltning på distans är redan i sig ett hinder för en närmare uppföljning. Bristen på övervakning förvä-rade problemet. Eftersom det saknades aktuell information beviljade kommissionen i ett fall retroaktivt en omfattande budgetändring och också en förlängning av kontraktet en månad efter att den ursprungliga bidragsöverenskommelsen hade upphört att gälla.
 - b) Den samlade bedömningen av övervakningen för vissa av de granskade projekten var alltför positiv.

ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE PROJEKT ÅTERSPEGLAS INTE ALLTID I NYA PROJEKT

- 62.** I vissa fall återspeglades inte erfarenheter från tidigare projekt tillräckligt i nya projekt. Detta hände särskilt när projektledningen ändrades från en kommissionsavdelning till en annan. Därmed stod nya projekt inför samma problem som projekten i tidigare program, misstag upprepades eller så fanns det ingen kontinuitet mellan projektetapperna (se ruta 8):

RUTA 8

FÖRVÄVADE ERFARENHETER ÖVERFÖRDES INTE I TILLRÄCKLIG UTSTRÄCKNING TILL NYA PROJEKT

- a) När det gällde projektet ”Inrättande av ett migrationsförvaltningssystem i Zarkapattia” (Ukraina) var den särskilda erfarenheten från det första projektet inte en avgörande faktor när kommissionen utvärderade förslaget till det andra projektet. I förslaget förklarades kortfattat hur åtgärden skulle bygga på resultaten av den tidigare åtgärden, men kommissionen utvärderade förslaget som om det vore en ny åtgärd. Den bedömde inte om planeringsdokumenten beaktade de risker som hade uppstått i det tidigare projektet. Till exempel beaktades inte gränsbevakningens roll och ledning och inte heller budgetproblemen när det gällde förvaltningen av centrumen. Frågan om hur projektet bättre skulle bygga upp kapaciteten borde ha behandlats mer ingående.
- b) Projektet ”Kapacitetsuppbyggnad av migrationsförvaltningen-CBMM II” (Ukraina) utformades utan tillräckligt beaktande av erfarenheter från det tidigare projektet. Trots att det hade förekommit betydande problem med genomförandet i detta första projekt undertecknade kommissionen på ett tidigt stadium en bidragsöverenskommelse för ett uppföljningsprojekt. Det var inte logiskt att mer eller mindre kopiera ett projekt som hade haft stora problem med genomförandet, särskilt när tidtabellen för avslutande var snäv.
- c) Under gränsterminalprojektet Kazlovitjy II (se ruta 3) hade det varit svårt att få in anbud inom ramen för anbudsbudgeten och erhålla befrielse från mervärdesskatt. Dessa två problem lyftes fram i revisionsrättens särskilda rapport som offentliggjordes i november 2001³⁶ om programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis.

³⁶ Särskild rapport nr 11/2001 om programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis samt kommissionens svar, EGT C329, 23.11.2001.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I VILKEN UTSTRÄCKNING HAR EU-STÖDET TILL PROJEKT PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA I VITRYSSLAND, MOLDAVIEN OCH UKRAINA VARIT FRAMGÅNGSRIKT?

- 63.** Större delen av de granskade projekten i Vitryssland³⁷, Moldavien och Ukraina uppnådde tillfredsställande resultat (se *bilaga III*). Deras omfattning var dock begränsad i jämförelse med storleken på de problem som de tvingades hantera, och framgången varierade, också mellan olika komponenter inom samma projekt. I regel gick framstegen långsammare än vad kommissionen hade förväntat eftersom de flesta projekten förlängdes med flera månader, ibland till och med över ett år.
- 64.** Bäst resultat uppnåddes på området "gränsförvaltning". EU-stödet ökade i väsentlig grad Vitrysslands, Moldaviens och Ukrainas gränsförvaltningskapacitet. Det långsiktiga målet att uppnå ett modernt gränsförvaltnings-system som närmats till Europas goda praxis ligger dock fortfarande en bit bort. Nyckelfrågan består i att omvandla den inledande framgången till hållbara operativa förbättringar (se punkterna 11–19).
- 65.** Det europeiska flaggskeppet på området för gränsstöd, EUBAM, uppnådde goda resultat. En fredlig lösning på konflikten avseende Transnistrien är dock en långsiktig uppgift som kräver politiska åtgärder som går utöver bättre gräns- och tullkontroller och gränsbevakning (se ruta 1).
- 66.** Resultaten var otillfredsställande på området "migration och asyl", särskilt när det gällde infrastruktur. Uppdraget att tillhandahålla lämpliga tillfälliga bostäder till illegala invandrare och asylsökande i enlighet med internationella humanitära normer gick särskilt långsamt i Ukraina. Ansvarsfördelningen på nationell nivå är fortfarande otydlig och regeringen tilldelade inte tillräckligt med medel till infrastruktur och löpande kostnader (se punkterna 20–27).
- 67.** Blandade resultat uppnåddes på området "bekämpning av organiserad brottslighet". Trots flera framgångar var projektresultaten otillräckliga när det gällde att garantera en effektiv lagföring och ett förbättrat samarbete mellan tull, gränsbevakning, polis och underrättelsetjänst för effektiva brottsutredningar (se punkterna 28–44).

³⁷ På grund av Vitrysslands bristande respekt för demokrati och mänskliga rättigheter begränsades stödet till landet till humanitära, gränsöverskridande och regionala samarbetsprojekt (se punkt 7).

- 68.** På området "domarkårens oberoende och gott styre" var resultaten också blandade. Trots demokratiska reformer och förbättringar tack vare EU-stödet är Moldavien och Ukraina fortfarande hårt drabbade av korruption (se fotnoterna 31–32). Revisionsrätten anser att en grundläggande långsiktig förändring av den politiska viljan, mentaliteter, beteende och attityder krävs för en markant minskning av denna omfattande korruption (se punkterna 45–52).

REKOMMENDATION

Kommissionen bör

- a) För att uppnå hållbara operativa förbättringar inom gränsförvaltningen bör kommissionen rådfråga Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna (Frontex), och när det gäller ytterligare stöd till gränsutrustning se till att den kompletterar utrustning som andra givare har gett.
- b) Kommissionen bör, innan ytterligare medel frigörs till förläggningar för illegala invandrare och asylsökande, se till att den mottagande regeringen är beredd att åtminstone betala löpande kostnader och på så sätt garantera hållbarhet.
- c) I kampen mot organiserad brottslighet bör kommissionen inrikta projektverksamheten mer på frågan om effektiv lagföring (inbegripet ett modernt system för beslagtagning och konfiskering av tillgångar) och främja mer systematiskt informationsutbyte mellan brottsbekämpande organ.
- d) Kommissionen bör fortsätta att utforska möjligheterna att uppmuntra större medverkan från allmänheten i korruptionsbekämpningspolitiken genom att stödja civila samhällsorganisationer och rådgivningscentrum.

VILKA ÄR HUVUDSKÄLEN TILL DE OTILLFREDSSTÄLLANDE RESULTATEN?

- 69.** Även om kommissionen har det slutliga ansvaret för projekten visade revisionen att begränsade resultat i regel kunde hänföras till åtgärder eller underlåtenhet från alla huvudparter sida: kommissionen, nationella myndigheter i mottagarstaterna och kontraktsparter som på detta område ofta var internationella organisationer. Yttre faktorer som politisk instabilitet försämrade också projektresultaten (se punkt 54).

- 70.** Kommissionen avsatte inte tillräckligt med personal till delegationen i Kiev för att hantera ett snabbt växande och arbetskraftsintensivt politikområde i de tre länderna. Och det tog nästan två år att starta den operativa projektförvaltningen vid delegationen i Moldavien (inrättad 2005). Att det samtidigt fanns flera EU-finansieringsinstrument för samma syfte som inte var anpassade till varandra, gjorde det svårt att tillämpa en metod av hög kvalitet. Dessutom vidtog inte kommissionen stränga åtgärder när det blev uppenbart att EU-stödets kvalitet minskade på grund av brister i projektförvaltningen från kontraktsparternas sida (se punkterna 55–57).
- 71.** De mottagande regeringarna och kommissionen samordnade inte i tillräcklig utsträckning EU-verksamheterna med det massiva stödet från andra givare. Det icke samordnade flödet av medel från olika källor orsakade onödigt dubbelarbete, inkonsekventa arbetsmetoder och minskade incitament att hålla nere kostnaderna (se punkterna 36, 51 och 54.a).
- 72.** I mottagarländerna konstaterades bristande engagemang på projektnivå, särskilt på delområdena migration/asyl och domarkårens oberoende/gott styre. Kommissionen underskattade också hur mycket yttre faktorer, som politisk instabilitet, avbrott i förvaltningsverksamheten och eventuell brist på EU-anslutningsperspektiv, kunde hindra att projektmålen uppfylldes. Dessa faktorer ligger utanför kommissionens direkta ansvar, men de utvärderades inte på ett lämpligt och realistiskt sätt i riskbedömningen (se punkterna 54 b och d).

REKOMMENDATION

Kommissionen bör

- a) förstärka sin personal på området frihet, säkerhet och rättvisa vid delegationerna i Moldavien och Ukraina och ha tillräckliga expertkunskaper för att kunna hantera upphandling och bygg- och anläggningsfrågor,
- b) sträva efter att använda det nya ENP-instrumentet som ett enda och flexibelt verktyg för stöd till sektorn,
- c) utöva strängare kontroll över internationella institutioner som agerar som kontraktsparter när det gäller projektförvaltningsrutiner, till exempel mobilisering av personal, upphandling, betalningar, rapportering, utgiftskontroll och krav på att EU:s medverkan uppmärksammas,
- d) vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra och hjälpa mottagarländerna att upprätta och tillämpa en effektiv givarsamordning,
- e) stödja projekt där mottagarländernas verkliga intresse framgår, vilket bland annat visas genom nationell finansiering, och samtidigt vara mer realistisk när det gäller mål och överväga längre genomförandeperioder för enskilda projekt.

I VILKEN UTSTRÄCKNING HAR KOMMISSIONEN INFÖRT LÄROPROCESS FÖR ATT DRA LÄRDOM AV TIDIGARE PROJEKT PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA?

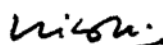
- 73.** Kommissionen utforskade inte alla möjligheter att dra lärdom av tidigare projekt, och vunna erfarenheter återspeglades inte alltid i nystartade projekt, vilket i vissa fall ledde till att gamla misstag upprepades (se punkterna 60–62).

REKOMMENDATION

När kommissionen utarbetar nya projekt bör den mer systematiskt ta hänsyn till erfarenheter från tidigare projekt. Avsnittet "lärdomar som dragits" bör utvecklas ytterligare i de förberedande handlingarna. De bör också ingå som en standarddel i internationella organisationers bidragsansökningar.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 november 2008.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande



Källa: Europeiska kommissionen.

RIF – ÖVERSIKT ÖVER PROJEKT (SOM DET INGÅTTS ÅTAGANDEN FÖR ENLIGT PROGRAMMEN 2000-2005)

	Vitryssland		Moldavien		Ukraina		Flera länder		Totalt			
	Antal projekt	miljoner euro	Antal projekt	miljoner euro	Antal projekt	miljoner euro	Antal projekt	miljoner euro	Antal projekt	%	miljoner euro	%
Gränsförvaltning (inbegripet tull)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Migration och asyl	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Bekämpning av organiserad brottslighet (terrorism, narkotika, penningtvätt, människohandel)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Domarkårens oberoende och gott styre (inbegripet korruptionsbekämpning)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Övrigt					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
TOTALT	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	100,0	165 695 391	100,0

Källa: Europeiska kommissionen.

ÖVERSIKT ÖVER GRANSKADE KONTRAKT

N	Namn på kontraktet	EU-bidrag	Land	Status (juli 2007) ¹	Kontraktspart/ finansieringskälla	Samlad bedömning av resultat ²
GRÄNSFÖRVALTNING						
1	EU:s gränsövervakningsuppdrag till Moldavien och Ukraina EUBAM I	4 000 000,00	UA, MD	avslutades 21.5.2006	UNDP/Mekanism för förakuta ingripanden	Tillfredsställande
2	EU:s gränsövervakningsuppdrag till Moldavien och Ukraina EUBAM II	4 000 000,00	UA, MD	avslutades 31.10.2006	UNDP/RAP 2004	
3	EU:s gränsövervakningsuppdrag till Moldavien och Ukraina EUBAM III	2 200 000,00	UA, MD	avslutades 31.1.2007	UNDP/RAP 2003	
4	EU:s gränsövervakningsuppdrag till Moldavien och Ukraina EUBAM IV	8 885 000,00	UA, MD	pågår sedan 1.2.2007	UNDP / RAP 2006	
5	Stärkande av gränsförvaltningen i Vitryssland – BOMBEL I	4 500 000,00	BY	avslutades 31.12.2006	UNDP/RAP 2001	Tillfredsställande
6	Stärkande av gränsförvaltningen i Vitryssland – BOMBEL II	8 800 000,00	BY	pågår sedan 1.9.2006	UNDP/RAP 2003	
7	Gränsterminalen Kozlovitji II bygg- och anläggningsarbeten	14 000 000,00	BY	pågår sedan 30.12.2004	Bygghkontrakt/ CBC 2000; CBC 2002	Otillfredsställande
8	Förbättring av gränsförvaltning, Ukraina – del 1, 2	2 223 738,00	UA	avslutades 17.7.2005	Leverantörskontrakt/ Tacis NAP 2001	Tillfredsställande
9	Förbättring av gränsförvaltning, Ukraina del 5	1 770 555,00	UA	avslutades 17.7.2005		
10	Reformering och modernisering av tullen i Ukraina	1 372 500,00	UA	avslutades 15.1.2005	Tjänstekontrakt/ NAP 2001 (program för små projekt)	Tillfredsställande , men dåligt resultat i komponenten "nytt datoriserat transiteringsystem".
MIGRATION OCH ASYL						
11	Inrättande av ett migrationsförvaltningsystem i Zakarpattia	1 278 186,41	UA	avslutades 31.12.2006	Bidragsöverens- kommelse/budgetpost B7-667	Otillfredsställande när det gällde kapacitetsuppbyggnad (humanitär bistånd).
12	Förbättring av kapaciteterna på området för skydd och behandling av flyktingar och asylsökande i Zakarpattia	699 942,43	UA	pågår sedan 1.1.27	Bidragsöverens- kommelse/Aeneas	
13	Kapacitetsuppbyggnad av migrationsförvaltning – CBMM I	3 781 505,00	UA	pågår sedan 1.3.25	Internationell migrationsorganisation/ Tacis NAP 2003	Otillfredsställande i kärnverksamheten (MACs); korrigerande åtgärd inleddes efter granskningsbesök.
14	Kapacitetsuppbyggnad av migrationsförvaltning (etapp II) – CBMM II	2 767 000,00	UA	pågår sedan 22.7.2006		
15	Stärkande av asylsystemet i Ukraina och Moldavien	1 635 000,00	UA, MD	avslutades 31.12.2006	UNHCR/Tacis RAP 2002	Otillfredsställande i kärnverksamheten (tillfälliga bostäder/förläggningar) i Ukraina och Vitryssland, tillfredsställande i Moldavien.
16	Stärkande av det nationella asylsystemet i Vitryssland	365 000,00	BY	avslutades 31.12.2006		
17	Processen för gränsöverskridande samarbete (Söderköpingprocessen) – Sekretariat	147 479,00	BY, UA, MD	avslutades 3.5.24	UNHCR/ATA	Tillfredsställande , men förseningar. Avslutningsstrategi ska utformas.
18	Processen för gränsöverskridande samarbete (Söderköpingprocessen) – Söderköping I	762 488,00	BY, UA, MD	avslutades 28.2.2006	Migrationsverket/ budget-post B7-667	
19	Processen för gränsöverskridande samarbete (Söderköpingprocessen) – Söderköping II a	1 307 898,00	BY, UA, MD	pågår sedan 1.3.2006	UNHCR (underleverantörer IOM & Migrationsverket)/ Aeneas	
20	Processen för gränsöverskridande samarbete (Söderköpingprocessen) – Söderköping II b	1 026 000,00	BY, UA, MD	pågår sedan 1.3.2006	UNHCR (underleverantörer IOM & Migrationsverket)/ RAP 2004	

¹ Senaste besöket på plats gjordes i juli 2007.² Otillfredsställande betyder att viktiga delar av de särskilda målen inte har uppnåtts (avslutade kontrakt) eller att nuvarande framsteg är mycket mindre än förväntat (pågående kontrakt).

BILAGA III

N	Namn på kontraktet	EU-bidrag	Land	Status (juli 2007) ¹	Kontraktspart/ finansieringskälla	Samlad bedömning av resultat ²
BEKÄMPNING AV ORGANISERAD BROTTSLIGHET						
21	Sektorsövergripande stöd för bekämpning av narkotika och institutionsuppbyggnad i Vitryssland, Ukraina och Moldavien – BUMAD 1	2 000 000,00	BY, UA, MD	avslutades 30.4.2005	UNDP/ RAP 2001	Tillfredsställande när det gällde att inrätta nya antidrogstrukturer. Otillfredsställande när det gällde lagstiftning och polisunderrättelsetjänst.
22	Sektorsövergripande stöd för bekämpning av narkotika och institutionsuppbyggnad i Vitryssland, Ukraina och Moldavien – BUMAD 2	2 500 000,00	BY, UA, MD	avslutades 21.1.2007	UNDP/ RAP 2002	
23	Sektorsövergripande stöd för bekämpning av narkotika och institutionsuppbyggnad i Vitryssland, Ukraina och Moldavien – BUMAD 3	2 000 000,00	BY, UA, MD	pågår sedan 1.1.2007	UNDP/ RAP 2004	
24	Bekämpning av kvinnohandel i Moldavien	599 408,00	MD	avslutades 23.06.2004	Internationell organisation för migration/ RAP 2000	Tillfredsställande , men tveksamt när det gäller effektiviteten (överlappning med andra givare).
25	Bekämpning av människohandel i Moldavien	300 000,00	MD	avslutades 18.12.2006	Internationell organisation för migration/ Tacis RAP 2002	
26	IOM Rehabiliteringscentrum för människohandelsoffer i Chisinau, Moldavien: recovery, rehabilitering och återintegrering genom omfattande vård	308 000,00	MD	avslutades 3.3.2006	Internationell organisation för migration/ Tacis RAP 2002	Tillfredsställande , men tveksamt när det gäller sparsamhet (hög hyra).
27	Bekämpning av människohandel i Ukraina	1 892 000,00	UA	avslutades 18.6.2006	Internationell organisation för migration/ Tacis RAP 2002	Tillfredsställande när det gällde skydd/återintegrering och öka medvetandet. Otillfredsställande när det gällde kriminalisering och lagföring/rättsliga åtgärder.
28	Projekt mot penningtvätt, terroristfinansiering och korruption i Moldavien	3 000 000,00	MD	pågår sedan 2.8.2006	Europarådet/ NAP 2005	Otillfredsställande start, men förbättring av komponenten korruptionsbekämpning.
29	Projekt mot penningtvätt i Ukraina – MOLI-UA-1	974 502,00	UA	avslutades 1.7.2005	Europarådet/ RAP 1999	Tillfredsställande
30	Uppföljningsprojekt mot penningtvätt och terroristfinansiering i Ukraina – MOLI-UA-2	5 000 000,00	UA	pågår sedan 1.5.2006	Europarådet / NAP 2005	

¹ Senaste besöket på plats gjordes i juli 2007.

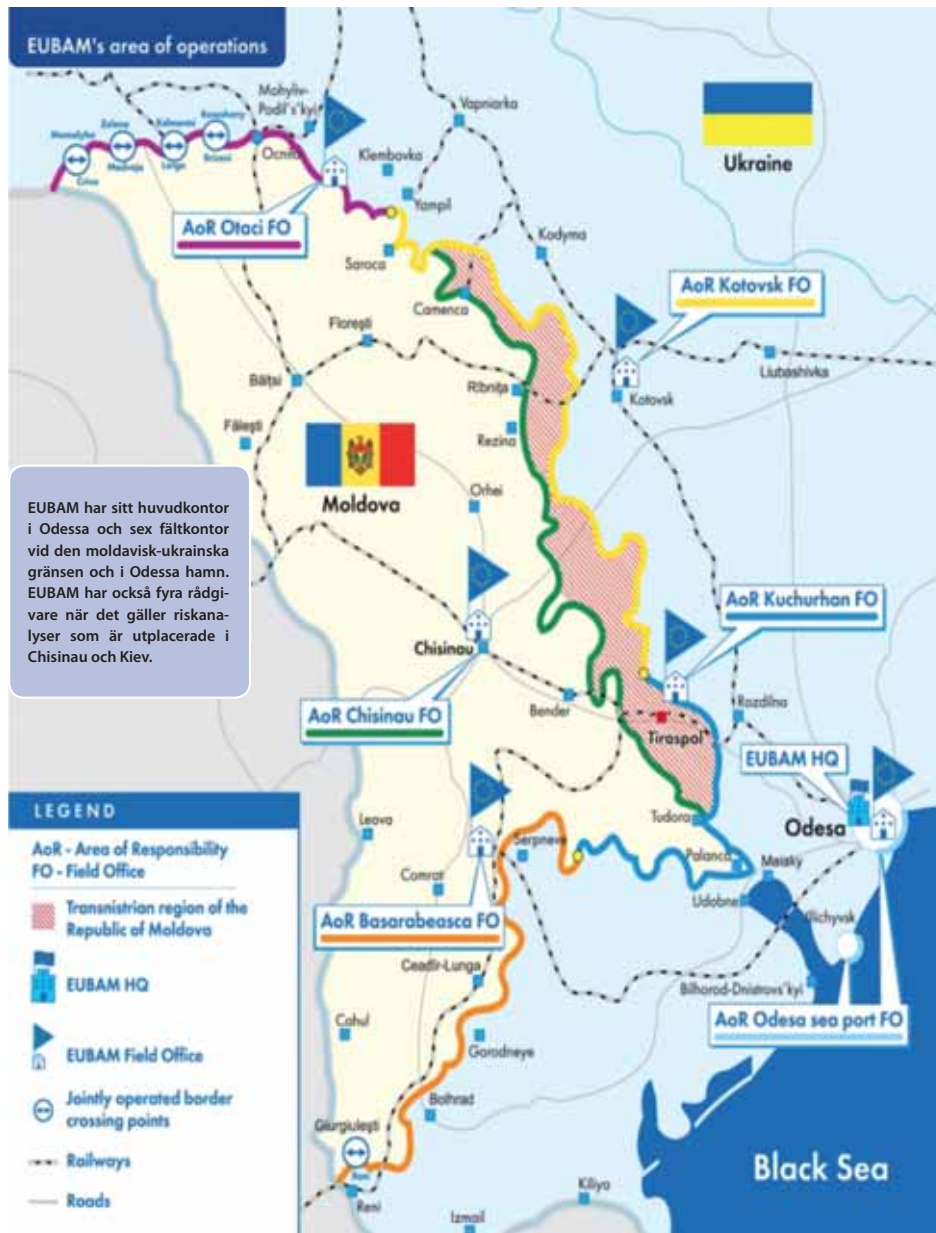
² Otillfredsställande betyder att viktiga delar av de särskilda målen inte har uppnåtts (avslutade kontrakt) eller att nuvarande framsteg är mycket mindre än förväntat (pågående kontrakt).

BILAGA III

N	Namn på kontraktet	EU-bidrag	Land	Status (juli 2007) ¹	Kontraktspart/ finansieringskälla	Samlad bedömning av resultat ²
DOMARKÅRENS OBEROENDE OCH GOTT STYRE						
31	Civila projekt och handelsrättsliga projekt NIS, Moldavien	2 194 015,00	MD	avslutades 29.7.2005	GTZ/ NAP 2001	Tillfredsställande
32	Stöd till den nationella strategin mot korruption i Moldavien (PACO Moldavien)	250 000,00	MD	avslutades 14.1.2006	Europarådet/ NAP 2003	Tillfredsställande (pilotåtgärd)
33	Gemensamt program av Europeiska kommissionen och Europarådet för Moldavien: Stöd till fortsatta demokratiska reformer 2004–2006	800 000,00	MD	avslutades 15.12.2006	Europarådet/ NAP 2003	Tillfredsställande , men ineffektiv utformning.
34	Ökat oberoende och ökad insyn och effektivitet i Moldaviens rättssystem	3 000 000,00	MD	pågår sedan 1.10.2006	Europarådet/ NAP 2005	Tillfredsställande , men lärdomar har inte dragits
35	Reform av skiljedomstolar och stöd till domstolsförvaltningen	2 476 000,00	UA	avslutades 31.12.2005	UNDP/ NAP 2000	Otillfredsställande
36	Internationellt straffrättsligt samarbete i Ukraina (UPIC)	1 500 000,00	UA	pågår sedan 1.12.2005	Europarådet/Nap 2004	Tillfredsställande
37	Ukraina – Förfarande för urval och utnämning inom rättsväsendet, utbildning, disciplinärt ansvar, ärendehantering och alternativa metoder för att lösa konflikter	2 000 000,00	UA	pågår sedan 31.5.2006	Europarådet/NAP 2003	Otillfredsställande start ; mer tillfredsställande sedan 2007.
38	Stöd till gott styre: Projekt mot korruption i Ukraina (UPAC)	1 500 000,00	UA	pågår sedan 9.6.2006	Europarådet/NAP 2004	Otillfredsställande
39	Internationellt straffrättsligt samarbete vid Ukrainas brottsbekämpande organ med stöd från Interpol	989 788,00	UA	pågår sedan 15.1.2007	Interpol/NAP 2004	Otillfredsställande start ; mer tillfredsställande sedan juni 2007.
40	Centrum för informationsåtgärder och rättslig rådgivning mot korruption i Ukraina (ALAC)	500 000,00	UA	Projektet har utarbetats, men inget kontrakt har undertecknats	NAP 2004	Otillfredsställande , verksamheten avbruten/inställd.
Totalt EU-bidrag		99 306 004,84				

¹ Senaste besöket på plats gjordes i juli 2007.

² Otillfredsställande betyder att viktiga delar av de särskilda målen inte har uppnåtts (avslutade kontrakt) eller att nuvarande framsteg är mycket mindre än förväntat (pågående kontrakt).



EUBAM har sitt huvudkontor i Odessa och sex fältkontor vid den moldavisk-ukrainska gränsen och i Odessa hamn. EUBAM har också fyra rådgivare när det gäller riskanalyser som är utplacerade i Chisinau och Kiev.

Källa: Europeiska kommissionen.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I.

Stödet från kommissionen genomfördes under svåra politiska och institutionella förhållanden som kännetecknades av en förvaltning av sovjetisk karaktär i behov av storskaliga reformer.

På grund av den bristande respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten begränsas stödet till Vitryssland till 5 miljoner euro per år för perioden 2007–2010. I en rad slutsatser från rådet konstateras att EU-stödet till Vitryssland kommer att användas för att tillgodose befolkningens behov och stödja demokratiseringen, särskilt genom humanitärt, gränsöverskridande och regionalt samarbete och genom projekt som direkt och indirekt stödjer demokratisering och de demokratiska krafterna.

III.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens positiva bedömning av projekten inom området gränsförvaltning. Dessa projekt står för nästan två tredjedelar av projektets ekonomiska tyngd. Inom området migration och asyl förekom svårigheter med de delarna av projektet som rör bygg- och anläggnings- och leveransuppdrag, särskilt i Ukraina, medan tillfredsställande resultat nåddes med de delarna som rör kapacitetsuppbyggnad.

IV.

Den politiska instabiliteten i regionen har bidragit till att framstegen har bromsats upp. De svaga resultaten var dock begränsade till vissa projekt.

Delegationen i Ukraina anses enhälligt ligga i framkant när det gäller samordning med andra givare. Samordningens omfattning är starkt beroende av de berörda parternas villighet att delta i processen (vissa givare, särskilt utanför EU, är mindre villiga än andra).

Kommissionen har åtagit sig att systematiskt leda och stärka samordningen mellan givare i de olika länderna. Den har stått värd för en regionomfattande givarsamordningskonferens som hölls i januari 2008 för att snabbstarta processen.

Genom att jämföra projektens tekniska särdrag kunde erfarenheterna utnyttjas vid utformningen av senare operationer.

Kommissionens delegation i Moldavien har nu helt tagit över programförvaltningsansvaret från Kiev-delegationen.

V.

Kommissionen ger sitt erkännande till revisionsrättens arbete och dess bidrag till att göra projekten ändamålsenligare.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

13.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens positiva bedömning när det gäller den ekonomiskt sett viktigaste delen av granskningen.

Ruta 3 – Exempel på otillräckliga resultat

Trots de nämnda svårigheterna vidtog kommissionen ett antal åtgärder för att se till att projektet slutförs. Arbetets framskridande övervakades nära och kontinuerligt fram till färdigställandet. Kontrakten för bygg- och anläggningsarbeten har genomförts med fullt utnyttjande av EG-medel. Det provisoriska övertagandecertifikatet för det EU-finansierade bygg- och anläggningskontraktet för gränster-

terminalen Kazlovitjy II tecknades av den vitryska tullen i mars 2008. Den vitryska tullen fattade beslutet om att slutföra de infrastrukturelement som hade uteslutits efter förhandlingar om nationell finansiering (t.ex. parkeringsområden och vissa lagerbyggnader). Dessa arbeten pågår. Den nya gränsterminalen bör således kunna tas i drift i början av 2009. Arbetena planerades så att det gick att fortsätta att använda den gamla gränsterminalen samtidigt som den nya uppfördes. Den gamla terminalen kommer även fortsättningsvis att användas och utgöra en del av hela komplexet vid Kazlovitjy.

17.

Genom mekanismen för akuta ingripanden tillåts mobilisering och snabb användning av specifika ekonomiska resurser för brådskande åtgärder som ska hjälpa att återställa eller garantera normala omständigheter när politiska åtaganden genomförs, i syfte att bevara deras ändamålsenlighet. I artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 381/2001 anges tydligt att denna mekanism får användas för finansiering av åtgärder som vid normala förhållanden omfattas av de ordinarie stödprogrammen. Det främsta syftet med mekanismen för akuta ingripanden är att ge gemenskapen möjlighet att reagera snabbt i krissituationer och på så sätt stödja gemenskapens yttre förbindelser. Mekanismen för akuta ingripanden banade vägen för de ordinarie program som skulle användas i syfte att nå insatsens övergripande mål. Som det konstateras i EUBAM:s uppdragsbeskrivning var antagandet från första början att resultat endast kan förväntas på medellång eller lång sikt. Detta antagande ligger helt i linje med syftet med den förordning genom vilken mekanismen för akuta ingripanden inrättas.

18.

Tacisprogrammet var inte tillräckligt flexibelt när det gällde att snabbt mobilisera betydande finansiering för en längre genomförandeperiod. En möjlighet till ett sådant projekt öppnade sig i juni 2005 när Moldaviens och Ukrainas presidenter undertecknade en gemensam skrivelse till rådet och kommissionen med begäran om stöd. Kommissionen ansåg att det var viktigt att reagera snabbt på denna begäran. På grund av den då rådande politiska instabiliteten i regionen (den orangea revolutionen i Ukraina) var det dock oundvikligt att sluta korttidsavtal för användning av tillgängliga medel. Samtidigt förlängdes uppdragets mandat (fram till slutet av 2009). En faktor som ökar förutsägbarheten är det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet ENPI som trädde i kraft inom ramen för det vägledande programmet för de östra regionerna 2007–2010. Det finns planer på en årlig tilldelning för EUBAM fram till slutet av 2009.

19.

Bommluk-projekten baserar sig på EUBAM-rapporten om behovsbedömning och rekommendationer. I denna rapport analyseras bristerna och behoven hos de nationella gränsmyndigheterna vid statsgränsen mellan Moldavien och Ukraina. Det är en klar fördel att erfarenheterna som vunnits vid de tidigare projektens anbudsförfaranden kan beaktas. När det gäller samordningen med andra givare har man sett till att komplettera det stöd som ges av USA, vars fokus låg på att ge bistånd i kampen mot terrorism. Före upphandling av utrustning måste stödmottagarna garantera att de kan använda utrustningen och täcka löpande kostnader och underhåll. Genom EUBAM görs en ingående granskning av parternas kapacitet att fullgöra sina åtaganden.

25.**a)**

På begäran av den ukrainska regeringen beslutade kommissionen att ge stöd till denna. Den ukrainska regeringen visade tydligt under 2004 att de var beredda att förbättra förhållandena för illegala invandrare och avtalade om att ge ekonomiskt stöd till den statliga kommittén för nationaliteter och migration för uppförandet av två invandrarförläggningar som uppfyller de normer som har fastställts av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och rekommendationerna från CPT.

Ruta 4 – Trots att stödet från EU har medfört lättnader är levnadsförhållandena för illegala invandrare på befintliga förläggningar fortfarande oacceptabla

På grund av de synnerligen dåliga förhållandena vid de tillfälliga förläggningarna i Pavsjyno och Tjop innebar detta projekt i slutändan mer humanitär hjälp än kapacitetsuppbyggnad.

Efter besöket av kommissionens delegation hölls allvarliga diskussioner med företrädare för den statliga gränsbevakningen som omedelbart inledde korrigerande åtgärder. Efter revisionsrättens besök rekommenderade kommissionen för ukrainska regeringen att Pavsjyno stängs på grund av de svåra humanitära förhållandena. Under tiden beslöt ministerkabinettet att stänga Pavsjyno så fort som andra möjligheter finns tillgängliga.

Ruta 5 – Otillräckliga framsteg när det gällde att inrätta nya förläggningar för illegala invandrare

Det förekom förseningar i upprustningen av de valda invandrarförläggningarna i Zjuravytji (Volyn oblast) och Rozsudiv (Tjernihiv oblast) på grund av politisk instabilitet (den orangea revolutionen), förändringar av behörigt ministerium under perioden 2004–2005 och utebliven överföring av tillägnade resurser.

Beslutet att minska det ursprungligen tänkta antalet platser från 1 260 till 250 baserade sig på europeisk praxis med insikten om att en högre kapacitet inverkar menligt på förläggningens funktion. Under 2007 gjordes betydande framsteg med upprustningsarbetena. Under tiden har båda invandrarförläggningarna inlett sin verksamhet i enlighet med europeisk praxis.

Ruta 6 – Nyuppförda förläggningar för asylsökande underutnyttjade

I slutet av 2006 fanns det 250 platser att tillgå för asylsökande vid den tillfälliga förläggningen i Odessa tack vare projektet *Förstärkning av asylcentrum i Ukraina och Moldavien*. Det stämmer att endast hälften av de tillfälliga förläggningarna för asylsökande vid granskningsstidpunkten var i användning på grund av brist på medel från staten. Vad gäller den tillfälliga förläggningen för asylsökande i Mukatjeve inleddes verksamheten i november 2007 efter att kommissionen hade övertygat den ukrainska regeringen om att överföra ägarskapet för marken och byggnaden från den statliga gränsbevakningen till Ukrainas statliga kommitté för nationaliteter och religion, för att göra det möjligt att få statlig finansiering av verksamheten.

26.

Kommissionen pekar på de ekonomiska aspekterna vid mötena med den ukrainska regeringen. Ansvarsuppdelningen mellan den statliga gränsbevakningen och inrikesministeriet är fastställd enligt lag och klar: den statliga gränsbevakningens ansvar upphör efter 10 dagar (kortvarigt kvarhållande) och därefter ska illegala invandrare överlåtas till inrikesministeriet. Eftersom ministeriet inte drev någon av förläggningarna förrän nyligen, tillämpades lagen inte och den statliga gränsbevakningen höll invandrarna upp till 6 månader, vilket är den längsta tid som tillåts enligt den ukrainska lagstiftningen.

27.

Projektet för förstärkning av det nationella asylsystemet i Vitryssland drabbades av administrativa och rättsliga problem som kommissionens delegation tog upp och löste genom kontakter med de nationella förvaltningarna. Den tillfälliga förläggningen för asylsökande i Homel i Vitryssland öppnades officiellt den 16 januari 2008 och är nu i användning.

34.

I sina försök att bidra till bättre utbyte av information mellan brottsbekämpande organ har kommissionen därefter utforskat möjligheten att utöka i24/7-systemet till den statliga gränsbevakningen i Ukraina. Det visade sig dock att en sådan utökning inte kunde genomföras på grund av skäl som hör samman med nationell suveränitet.

35.

Ukraina har ännu inte ratificerat Europarådets konvention om dataskydd, vilket utgör ett krav när personuppgifter förmedlas. Kommissionen yrkar på att Ukraina ratificerar konventionen så att det blir möjligt för de brottsbekämpande organen att samarbeta. Det faktum att konventionen om dataskydd inte har ratificerats är också en orsak till att det ännu inte har undertecknats något strategiskt avtal med Europol.

36.

Kommissionen var redan år 2000 aktiv i regionen när det gäller kampen mot människohandel. Eftersom det fanns andra givare inom samma verksamhet upphörde kommissionen med att programmera sådana projekt under Tacis bilaterala program. Det senaste projektet som programmerades var för Vitryssland under den nationella handlingsplanen (NAP) 2005.

40.

Lagstiftningsprocessen var, åtminstone i Ukraina, störd av täta byten i regeringen efter den orangea revolutionen. Lagstiftningsprocesserna är allmänt taget långsamma i regionen.

41.

Vid tidpunkten för revisionsrättens besök var de beslag som gjordes av en mycket blygsam omfattning. Resultaten har dock väsentligen förbättrats efter det. I Ukraina beslagtogs år 2007 totalt 415 kg heroin och 19 kg kokain och under de första fem månaderna av 2008 beslagtogs 214 kg heroin och 41 kg kokain. I Moldavien beslagtogs 200 kg heroin i februari 2008. EU-projektet har med säkerhet bidragit till de framgångsrika beslagen tack vare de kapacitetsskapande verksamheterna.

47.

Projektet *Reformering av skiljedomstolar och stöd till domstolsförvaltningen* har gett kännbara resultat eftersom detta var det första projektet för rättslig hjälp av denna omfattning som någonsin hade genomförts i Ukraina, och det ingrep i ett institutionellt sammanhang som fortfarande var utformat enligt en förvaltningsprofil i sovjetisk stil. Den statliga domstolsförvaltningen genomförde vissa betydande funktionella ändringar enligt förslagen i projektet.

Säkerställandet av att alla inköp av utrustning görs med insyn ledde i vissa fall till att anbud drogs in och detta ledde i slutändan till förseningar.

50.

Uppföljningsprojektet inleddes i augusti 2006 och präglades av en långsam start på grund av att antikorrupsionsrådgivaren avgick strax efter startkonferensen och en ny rekrytering måste inledas.

52.

Den politiska krisen 2006–2007 påverkade reformernas framskridande och aktiviteterna rörande antagandet av ny antikorrupsionslagstiftning och handlingsplanen för korrupsionsbekämpning. Projektet fick en "ny start" i slutet av 2007 när det snabbt utlysta valet förde presidentvänliga politiska krafter till makten. Projektplanen reviderades vid ledningsgruppens möte den 29 november 2007 och en förteckning över prioriterade aktiviteter för perioden december 2007 till mars 2008 godkändes. Vissa aktiviteter rörande utkast till och antagande av lagstiftning för korrupsionsbekämpning har omprogrammerats för 2008 och 2009.

a)

Handlingsplanen för korrupsionsbekämpning inleddes med stöd via projektet. Senare beslöt justitieministeriet dock att utarbeta handlingsplanen på egen hand. Som en uppföljningsåtgärd i syfte att stödja genomförandet av handlingsplanen för korrupsionsbekämpning, var projektet delaktigt i utarbetandet av "antikorrupsionspaketet". Expertbedömningen från Europarådet inriktade sig på antikorrupsionspaketet som innehöll tre lagförslag. Expertisen, dvs. ordförande för gruppen av stater mot korruption (Greco) omnämnde den höga kvaliteten hos de reviderade lagförslagen.

Experterna fick tillgång till handlingsplanen för korrupsionsbekämpning bara kort innan den antogs. Det var därför inte möjligt att lägga fram förslag till ändringar av dokumentet. Dessutom var det meningen att lagförslagen skulle antas samtidigt som handlingsplanen, för att bilda en rättslig grund för bekämpningen av korruption i Ukraina. Användningen av projektet och Ukrainas anslutning till Greco tjänade som katalysatorer för antagandet av handlingsplanen. Det uppfattades dock att regeringen genom sitt antagande av handlingsplanen avsåg att "på lämpligt sätt rapportera" om de åtgärder som vidtas i stället för att utarbeta ett väl iscensatt och omfattande dokument som är enkelt att genomföra.

b)

Handlingsplanen för bekämpning av korruption antogs först i augusti 2007. Därför kunde inga aktiviteter rörande övervakning av handlingsplanen ske vid tidpunkten för granskningen.

Stöd via projektet ges för närvarande genom den interinstitutionella arbetsgruppen för bekämpning av korruption i vilken en företrädare från projektgruppen har utsetts som medlem. Övervakningen av hur handlingsplanen för korruptionsbekämpning genomförs är ett av arbetsgruppens syften. Frågan om finansieringen av politiska partier togs första gången upp vid det möte som projektets ledningsgrupp höll den 6 mars 2007, men justitieministeriet gav inte frågan någon betydelse.

Vad gäller den allmänna opinionsundersökningen om korruption hade de ukrainska myndigheterna sänt ut samtidiga förfrågningar till flera internationella givare utan att säkerställa den nödvändiga samordningen och spridningen av informationen.

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

Det huvudsakliga problemet har förvisso varit den svåra politiska situation som rådde från april 2007 fram till slutet av året. Revisionsrättens uppfattning om behovsbedömningen inom området för rättvisa, domstolsväsendet och korruption i Ukraina beror väsentligen på att det gäller ett särskilt svårt och specifikt sammanhang som karakteriseras av en hög grad av splittring och urvattning av ansvaret mellan olika verkställande enheter och den totala bristen på sektorsöverskridande samordning.

Projektet hade utformats och utvecklats tillsammans med de presumtiva stödmottagarna (bland annat justitieministeriet). Det lokala ägarskapet hade därför säkerställts från första början och hade bekräftats av den aktuella regeringen som utsågs efter 2007 års val.

Projektgruppen har vidtagit regelbundna åtgärder för samordning mellan givare i syfte att dela information, säkerställa enhetlighet mellan de olika insatserna och undvika överlappning. De inledande svårigheterna att rekrytera personal har överkommit och frågan om tillgången till kontorsutrymme har nu lösts under den nya regeringen.

Det måste betonas att medfinansiering inte är en skyldighet för det mottagande landet.

55.**a)**

Kommissionens delegation i Moldavien har nu helt tagit över programförvaltningsansvaret från Kiev-delegationen. Allmänt taget är kommissionen överens med revisionsrätten om att tillbörlig personal, både vad gäller antal och färdigheter, utgör en utmaning.

b)

Trots en viss förvaltningsmässig komplexitet utgjorde detta upplägg med blandade fonder inget hinder för Söderköpingprojektets tillfredsställande resultat, vilket revisionsrätten medger.

Ruta 7 – Exempel på inkonsekvent och ineffektiv kontraktsförvaltning

Uppdelningen av Söderköpingprojektets tredje fas mellan Aeasprogrammet och Tacis gjordes på grund av att ingetdera av programmen hade tillräckliga medel för ett omfattande projekt som var särskilt viktigt efter EU-utvidgningen 2004 när det gällde att främja gränsöverskridande samarbete inom området för asyl, migration och gränsförvaltning och för att undvika ett intryck av att EU bygger en ny ridå längs EU:s nya yttre gräns.

56.

Det stämmer att kommissionens verkställande parter inte fäste tillräcklig uppmärksamhet vid frågan om markanvändning och ägarskap. Kommissionen vidtog dock så snart den blev medveten om dessa problem omedelbara korrigerande åtgärder.

Det förekom återkommande samordning mellan givare före, under och efter programaktiviteterna. Denna institutionaliserades efter Parisdeklarationen. Under tiden verkade gemensamma programdelegationer.

57.

Trots begränsade fall med misslyckanden har de internationella organisationerna i regel en betydande nivå av kunskaper när det gäller bl.a. mobilisering av expertis, ekonomisk förvaltning i utlandet och effektiv upphandling inom svåra områden. Det kommer att ske förbättringar vad gäller definition av kontrollsätten inom ramen för det finansiella och administrativa ramavtalet (FAFA) genom utarbetandet av gemensam uppdragsbeskrivning, och insynen kommer att förbättras tack vare utgivning av en handbok för kommunikation och synlighet i samband med EU:s yttre åtgärder (*Communication and Visibility – Manual for EU External Actions*, april 2008) som nu också gäller internationella organisationer.

d)

I det specifika fallet har man fattat beslut om att genomföra kontroller av vissa projekt under FN:s utvecklingsprogram UNDP och göra uppföljning på grundval av dessa iakttagelser.

60.

Kommissionen följer ytterst noga upp rapporteringsförfarandet som kopplar samman rapporteringen med utbetalning till leverantörerna. Det förekommer fall där det med tanke på åtgärdens kontinuitet krävs nya kontrakt trots att rapporteringsförfarandet i sin helhet ännu inte har slutförts rörande en befintlig åtgärd, vilket ger upphov till en oundviklig situation där alla informationsmöjligheter inte har utnyttjats.

61.

a) Efter revisionsrättens granskning har kommissionen utvidgat den resultatorienterade övervakningens täckning.

b)

Den resultatorienterade övervakningens tvåsidiga sammanfattningsrapport som åtföljs av detaljerade analyskriterier innehåller inte bara poängsättning av övervakningens fem huvudkriterier (relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, verkningar och hållbarhet) utan också totalt 21 underkriterier som ska analyseras, poängsättas och göras tillgängliga för statistik och vidare jämförelser. Databasen Monis (Monitoring Information System) ger möjlighet till detaljerad och strategisk men ändå enkelt extraherbar och användbar statistisk analys för alla personer i ledarställning som deltar i övervakning, genomförande och uppföljning av projekt.

Ruta 8 – Förvärvade erfarenheter överfördes inte i tillräcklig utsträckning till nya projekt

a)

Det uppföljningsprojekt som valdes ut var det bästa förslaget bland dem som hade mottagits inom Aeneas förslagsomgång 2005 och det uppfyllde de aktuella behoven av förläggningar i karpatiska regionen.

b)

Vad gäller tidtabellen för uppföljningsprojektet undertecknades CBMM 2-projektet för att stödja det positiva utfallet av förhandlingarna mellan EG och Ukraina rörande återtagandavtalet. Lärdomarna från CBMM 1-projektet beaktades, särskilt i fråga om tillfälliga förläggningar, och frågan om markanvändning och ägarskap klargjordes på förhand med den ansvariga enheten. Likaså beaktades de tilläggsmedel som krävdes för invandrarförläggningen i Volyn och som gjordes tillgängliga under projektets andra fas.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

63.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens allmänna positiva bedömning vad gäller de granskade projekten. Räckvidden var av naturliga skäl begränsad till att undvika urvattning av aktiviteter och minska risken för svaga resultat, med tanke på skalan hos de problem som behöver bemötas i dessa övergångsländer. Medan den del av projekten som rör kapacitetsuppbyggnad har haft generellt tillfredsställande resultat har de delar som rör bygg- och anläggnings- och leveransuppdrag framskridit långsammare på grund av anbudsprocesserna och behovet av tillmötesgående administration för att tillhandahålla tillbörlig logistik.

64.

Hållbarheten, som är en nyckelfråga, bemöts på två olika sätt. Gränsförvaltningsprojekten är å ena sidan starkt lutade mot att stärka stödmottagarnas tekniska och institutionella möjligheter. Å andra sidan har bedömningarna och rekommendationerna från EUBAM införlivats vidare på nationell nivå i Moldavien och Ukraina med ytterligare EG-stöd i syfte att säkerställa tillbörlig hållbarhet på lång sikt.

65.

Den fredliga lösningen av Transnistrien-konflikten söks i själva verket primärt på en politisk nivå.

67.

Det slutliga ansvaret för resultat inom området för rättsliga åtgärder och bättre samarbete mellan enheter för brottsundersökning ligger hos de nationella myndigheterna, på grund av aspekter rörande nationell suveränitet inbegripet säkerhet.

68.

Kommissionen anser att det håller på att ske gradvisa framsteg inom området för korruption. Greco, Europarådets grupp av stater mot korruption, som Ukraina blev medlem av 2006, antog sin kollegialt granskade rapport i mars 2007 (rapporten offentliggjordes i oktober 2007). Ukraina ska rapportera tillbaka till Greco senast hösten 2008. Syftet med handlingsplanen för bekämpning av korruption som nämns ovan är att bemöta ett antal rekommendationer från Greco. Till de frågor som behöver bemötas hör följande:

- Inrätta en särskild enhet för hantering av korruptionsbrott.
- Avlägsna otillbörliga immuniteter och rationalisera förfarandena för att bevilja immunitet.
- Ge offentliga anbuds förfaranden större insyn.
- Kriminalisera alla korruptionsrelaterade överträdelser, av vilka många fortfarande inte räknas som brott.

Rekommendation

a)

I princip får byrån genom Frontexförordningen mandat att underlätta det operationella samarbetet mellan medlemsstater och tredjeländer. Kommissionen går dock med på att inhämta Frontextbyråns råd. Komplementaritet när det gäller utrustning för gränsövervakning har säkerställts med de andra givarna och kommer även i fortsättningen att säkerställas.

b)

Kommissionen är överens med revisionsrättens rekommendationer och vill understryka att sådana åtaganden redan i samband med biståndsprogrammet rörande återtagande (2007) bekräftades av inrikesministeriet i Ukraina.

c) Kommissionen är överens med revisionsrättens rekommendationer. Denna rekommendation säkerställs inom ramen för EG:s och Europarådets gemensamma projekt för internationellt samarbete i brottmål i Ukraina (UPIC) som pågår sedan 2006.

d) Kommissionen har undersökt och fortsätter att undersöka möjligheterna till att uppmuntra medverkan från allmänheten i korruptionsbekämpningspolitiken.

69. Det svåra politiska sammanhanget från april 2007 till slutet av året var det huvudsakliga problemet. Trots dessa händelser säkerställdes lokalt ägande. Bemanningsproblemen vid starten löstes genom en heltidsanställd från Europarådet som placerades i Ukraina för direkt övervakning och ledning av projektet.

70. Kommissionens delegation i Moldavien har nu helt tagit över programförvaltningsansvaret från Kiev-delegationen, vilket bör lösa resursproblemet.

Vad gäller förekomsten av flera parallella EU-finansieringsinstrument för samma ändamål var användningen av två finansieringsinstrument för stöd av Söderköpingprojektet vid den tidpunkten den lösning som krävdes för att på ett tillbörligt bemöta problemets skala.

71. Kommissionen har åtagit sig att systematiskt leda och stärka samordningen av givare i Ukraina och har stått värd för en regionomfattande givarsamordningskonferens som hölls i januari 2008 för att snabbt få processen i gång.

I tillägg till detta har möjligheterna till gemensamma program drivits på ett aktivt sätt, och ett gemensamt programuppdrag i Ukraina tillsammans med Sida i Sverige har slutförts.

72. Kommissionen fäster uppmärksamhet vid de yttre faktorernas betydelse.

Rekommendation

För kommissionen att uppmärksamma

a) Tillbörlig bemanning, både vad gäller antal och färdigheter, är en utmaning. Kommissionens delegation i Moldavien har dock nu helt tagit över programförvaltningsansvaret från Kiev-delegationen. Dessutom, vad gäller delegationen i Ukraina, har man sedan den 1 september 2008 genomfört en intern omorganisering av operationens personal i syfte att omfördela arbetsbelastningen, särskilt vad gäller rättvisa, frihet och säkerhet.

b) Trots att ENPI är ett flexiblare instrument än sin föregångare finns det fortfarande ett klart behov av arbetsuppdelning mellan finansieringsinstrumenten, enligt respektive fördelar och särdrag. Fokus för ENPI-programmen i Ukraina och Moldavien ligger t.ex. på stora och sektorsomfattande program, inte på mindre projekt. Detta ligger i linje med behovet av att förbättra fokus och de strategiska verkningarna av ENPI-finansiering. Det finns dock andra instrument, såsom det tematiska programmet för asyl och migration, som ger möjlighet att mobilisera mindre penningpools på ett snabbare och flexiblare sätt än när det gäller storskaliga sektorsreformprogram.

c)

Standardavtalet om stöd (*standard contribution agreement*) avspeglar kraven enligt budgetförordningen och innehåller omfattande krav rörande uppgiftsägarens skyldighet vad gäller insyn, information om avtalsarrangemangen, upphandling, beviljandet av stöd, respekt för uteslutningskriterierna och tillräcklig synlighet i efterhand för det EG-finansierade stödet och de upphandlingskontrakt som organisationen har gett ut.

d)

Kommissionen har arbetat med partnerregeringar, medlemsstater och andra givare för att uppmuntra och stödja givarsamordningsmekanismer som ägs av länderna, och kommer att fortsätta sina ansträngningar i denna riktning.

e)

Kommissionen är överens om att mottagarlandet tydligt bör uttrycka sitt intresse och vill understryka att uttrycket av sådant intresse fastställs i partnerskaps- och samarbetsavtal och i ENP-åtgärdsplanerna. Dessa uttryck beaktas ytterligare i projektets identifikationsfas efter att prioriteringarna har identifierats i strategidokumentet för landet och i nationella vägledande program i linje med ENP-åtgärdsplanerna. Det nationella deltagandet planeras och genomförs i enlighet med projektets karaktär.

Inom ramen för den vanliga processen med resultatorienterad övervakning kommer särskild uppmärksamhet vidare att fästas vid definition av målen i linje med mottagarländernas politiska och institutionella kapacitet. Vad gäller genomförandeperiodernas längd definieras denna med beaktande av mottagarländernas absorptionskapacitet, som mäts som den tid som krävs för att genomföra sektorsreformer.

73.

Rekommendation

Kommissionen delar denna synpunkt och vill understryka att den redan vid projektförberedelsefasen införlivar relevant information om lärdomar som dragits. Blanketten för identifikation (*Identification Fiche*) av projektets principer används för den sällning som görs av gruppen för kvalitetsstöd och omvandlas sedan till en åtgärdsblankett (*Action Fiche*) som utgör del av finansieringsbeslutet och som innehåller ett avsnitt om lärdomar som dragits (avsnitt 2.2).

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 9/2008

EU-stödets ändamålsenlighet på området för frihet, säkerhet och rättvisa i Vitryssland, Moldavien och Ukraina

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

2009 – 50 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-153-0

doi 10.2865/48000

Så skaffar du EU-publikationer

Publikationer som ges ut av publikationsbyrån och som finns till försäljning kan beställas på EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) via olika försäljningskontor.

Du kan också beställa en förteckning över våra internationella försäljningsställen genom att skicka ett fax till +352 2929-42758.

I DEN SÄRSKILDA RAPPORTEN OM EU-STÖDETS ÄNDAMÅLSENLIGHET PÅ OMRÅDET FÖR FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA I VITRYSSLAND, MOLDAVIEN OCH UKRAINA GRANSKAR REVISIONSRÄTTEN HUR FRAMGÅNGSRIKT EU-STÖDET HAR VARIT OCH ANALYSERAR ORSAKER TILL OTILLRÄCKLIGA RESULTAT. VIDARE UNDERSÖKS I VILKEN UTSTRÄCKNING KOMMISSIONEN HAR INFÖRT EN PROCESS FÖR ATT DRA LÄRDOM AV TIDIGARE PROJEKT NÄR DET GÄLLER FORTSATT STÖD PÅ DETTA OMRÅDE. RAPPORTEN INNEHÅLLER UTFÖRLIGA REKOMMENDATIONER SOM KAN HJÄLPA KOMMISSIONEN ATT GÖRA DET STÖD SOM GES TILL DE TRE LÄNDERNA MER ÄNDAMÅLSENLIGT.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-153-0



9 789292 071530