

DEN EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Særberetning nr. 12

2009

ISSN 1831-0796

EFFEKTIVITETEN AF KOMMISSIONENS
PROJEKTER PÅ OMRÅDET RETLIGE
OG INDRE ANLIGGENDER
I DEN VESTLIGE BALKANREGION



DA



Særberetning nr. 12 // 2009

EFFEKTIVITETEN AF KOMMISSIONENS PROJEKTER PÅ OMRÅDET RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER I DEN VESTLIGE BALKANREGION

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-45410
Fax +352 4398-46410
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Særberetning nr. 12 // 2009

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Bibliografiske data findes bagest i denne publikation
Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2009

ISBN 978-92-9207-450-0
doi:10.2865/78271

© De Europæiske Fællesskaber, 2009
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Printed in Luxembourg

INDHOLD

Punkt

FORKORTELSER

I-V RESUMÉ

1-5 INDLEDNING

6-10 REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODE

11-55 BEMÆRKNINGER

11-28	EU'S INVESTERINGSSTØTTE ER FOR DET MESTE EN SUCCES, MEN BÆREDYGTIGHEDEN ER I FARE
12-15	REELT BEHOV FOR INVESTERINGER PÅ GRUND AF EU-STANDARDE OG FORFALDNE INFRASTRUKTURER
16-19	BLANDEDE RESULTATER FOR DEN STØRSTE KATEGORI AF INVESTERINGSPROJEKTER: GRÆNSEFORVALTNING OG SIKKERHED VED GRÆNSERNE
20-23	SAMORDNING AF EU'S PRIORITETER OG DE NATIONALE PRIORITETER ER EN NØDVENDIG FORUDSÆTNING FOR SUCCES
24-26	NOGLE INVESTERINGSPROJEKTERS EFFEKT OG BÆREDYGTIGHED ER I FARE
27-28	INVESTERINGERNE MATCHEDE IKKE DEN NØDVENDIGE INSTITUTIONELLE KAPACITET
29-49	SIGNIFIKANTE BEHOV FOR INSTITUTIONSOPBYGNING, MEN KUN BEGRÆNSEDE ÆNDRINGER SOM FØLGE AF EU-MIDLERNE
30-35	FORANDRINGSLEDELSE OG INSTITUTIONSOPBYGNING: BEGRÆNSET OG UTILSTRÆKKELIGT MÅLT
36-39	INSTITUTIONSOPBYGNINGENS BÆREDYGTIGHED ER I FARE PÅ GRUND AF JOBSKIFTE BLANDT NØGLEANSATTE OG KORRUPTION
40-45	FAGLIG VIDEREUDDANNELSE — MERE OUTPUT END RESULTAT
46-49	LOKALT EJERSKAB ER EN NØGLESUCCESFAKTOR, DER STYRKER RETSSTATSPRINCIPPERNE
50-55	FORVALTNINGSMETODER OG DONORKOORDINERING
51-52	INGEN VÆSENTLIG FORSKEL MELLEM FORVALTNINGSMETODERNE
53-55	PRINCIPPET OM MODTAGERSTYRET DONORKOORDINERING ER IKKE BLEVET STYRKET

56-58 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

BILAG I	— REVIDEREDE CARDS-PROJEKTER PÅ OMRÅDET RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER OG EN VURDERING AF PROJEKTERNES EFFEKTIVITET
BILAG II	— REVISIONSMETODOLOGI OG STIKPRØVE
BILAG III	— SAMLET BISTAND I 2006-2008, 4 240 MILLIONER EURO PR. KILDE
BILAG IV	— OMFANGET AF OPFATTET KORRUPTION — DEN VESTLIGE BALKANREGION
BILAG V	— KOMMISSIONENS FORVALTNINGSSTRUKTUR I DEN VESTLIGE BALKANREGION
BILAG VI	— BISTAND OG LÅN I ALT I 2006-2008, 10 488 MILLIONER EURO PR. KILDE

KOMMISSIONENS SVAR

FORKORTELSER

BiH: Bosnien-Hercegovina

CARDS: Fællesskabsbistanden til genopbygning, udvikling og stabilisering

EBRD: Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling

EGA: Det Europæiske Genopbygningsagentur

EIB: Den Europæiske Investeringsbank

EU: Den Europæiske Union

EUPOL-Proxima: Den Europæiske Unions Politimission i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

GD ELARG: Generaldirektoratet for Udvidelse

HQ: Headquarters

IGF: Integreret grænseforvaltning

PAMECA: Police Assistance Mission of the European Community to Albania (Det Europæiske Fællesskabs bistandsmission på politiområdet i Albanien)

RIA: Retlige og indre anliggender

RESUMÉ

I.

Den Europæiske Union har strategisk interesse i, at der indføres demokrati, sikkerhed og langtidsstabilitet på Vestbalkan. Balkanregionen har tidligere været præget af usikkerhed og vold. Det politiske og økonomiske miljø er stadig skrøbeligt. Sektoren for retlige og indre anliggender (RIA) har derfor høj relevans for EU. Det incitament, som et medlemskab af EU indebærer, har bidraget til at gøre EU til den største og mest indflydelsesrige eksterne interessent i regionen. Mellem 2001 og 2006 har Kommissionen brugt næsten 500 millioner euro på projekter på området retlige og indre anliggender på Vestbalkan. Målet for Kommissionens bistand var at tilpasse standarderne i landene på Vestbalkan til EU-standarderne gennem hensigtsmæssige administrative, juridiske og retshåndhævende strukturer.

II.

Ved Rettens revision vurderedes det, om:

- behovene på området retlige og indre anliggender var blevet korrekt identificeret, om projekterne var relevante for de identificerede behov, og om
- det planlagte output var blevet leveret, og de forventede resultater var opnået og bæredygtige.

III.

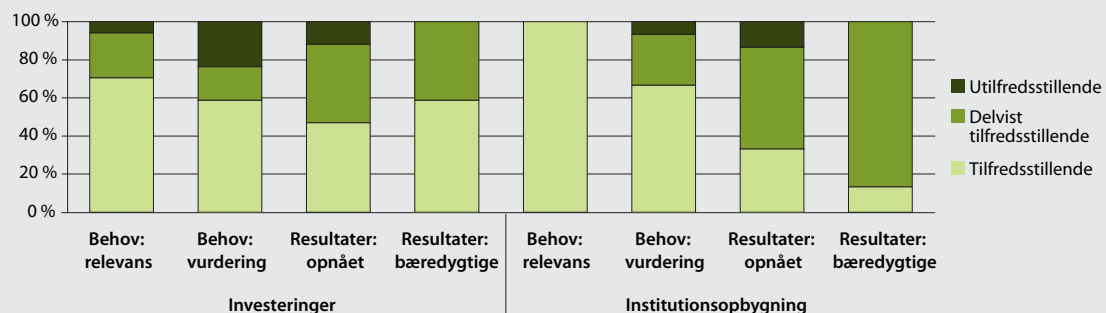
Rettens revision dækkede investerings- og institutionsopbygningsprojekter på de fire underområder: asyl og migration, integreret grænseforvaltning, retsvæsen og politi. Retten konstaterede, at¹:

- Kommissionen til forskel fra tidligere tiltrædelsesprogrammer har prioriteret sektoren for retlige og indre anliggender højt og forsøgt at tackle vigtige strukturelle reformer tidligere i udvidelsesprocessen
- i betragtning af de politiske og organisationsmæssige vanskeligheder har Kommissionens forvaltning af projekter på området retlige og indre anliggender i stor udstrækning været effektiv, selv om Retten identificerede en række mangler, navnlig med hensyn til resultaternes bæredygtighed
- behovsanalyserne undertiden var uhensigtsmæssige, og der manglede donorkoordinering

¹ I graf 1 findes et resumé af resultaterne af revisionen af projekterne.

GRAF 1

RESUMÉ AF RESULTATERNE AF REVISIONEN AF PROJEKTER



RESUMÉ

- d) der ikke opnåedes fuldt ud tilfredsstillende resultater med alle investeringsprojekter, og at bæredygtigheden er i fare, men den investeringsbistand, der blev finansieret af Kommissionen, bidrog alligevel på en relevant og nyttig måde til den nationale infrastruktur og institutionerne
- e) institutionsopbygningsprojekternes målopfyldelse til gengæld kun var delvist tilfredsstillende, og det var usandsynligt, at de ville være bæredygtige. Det skyldtes vedvarende politisk svagheit og modtagernes manglende engagement (ejerskab), da de fleste reforminitiativer ikke kommer fra regionen, men fra Europa-Kommissionen eller andre eksterne interessenter
- f) der ingen væsentlig forskel var i målopfyldelsen for de projekter, der blev forvaltet af delegationerne, i forhold til de projekter, der blev forvaltet af Det Europæiske Genopbygningsagentur.

IV.

På grundlag af disse bemærkninger foresætter Retten anbefalinger, der vil kunne hjælpe Kommissionen til at yde mere produktiv og effektiv bistand. Projektresultaterne ville kunne forbedres, hvis:

- a) Kommissionen, når den udformede projekter på området retlige og indre anliggender, overholdt årlige programål for fællesskabsstøtten (f.eks. at de fremtidige fælles grænseovergangssteder skulle prioriteres højest, da det ville fremme det regionale samarbejde)

- b) investeringsprojekterne blev afpasset nærmere til institutionsopbygningsprojekterne
- c) koordinationen mellem alle donorer, der er aktive på området, herunder Kommissionen som hoveddonor, var bedre (f.eks. kunne en donor finansiere eller samfinansiere et projekt, som en anden donor har udformet)
- d) indkøbsproceduren for udstyr blev taget op til fornyet overvejelse af donorsamfundet. Hvor det er muligt, bør man overveje fælles investeringspuljer, som modtagerlandene forvalter.

V.

Projekternes bæredygtighed ville blive bedre, hvis:

- a) modtagerne i højere grad blev involveret
- b) der ikke blev indledt projekter, uden at der fandtes en vedligeholdelsesplan
- c) Kommissionen overvågede distributionen mere omhyggeligt og evaluerede brugen af udstyr og infrastruktur finansieret af EU
- d) man samtidig med leveringen af teknisk bistand i tilstrækkeligt omfang aktivt tilskyndede til institutionelle ændringer.

INDLEDNING

1. Udvidelse tjener EU's strategiske interesser, hvad angår stabilitet, sikkerhed og konfliktforebyggelse. Den aktuelle udvidelsesdagsorden omfatter de vestlige Balkanlande, der har fået stillet medlemskab af EU i udsigt, når de nødvendige betingelser er opfyldt.

² CARDS er en forkortelse af »Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation« (Fællesskabsbistanden til genopbygning, udvikling og stabilisering), der dækkede perioden 2000-2006.
2. Revisionen af sektoren retlige og indre anliggender (RIA) i den vestlige Balkanregion vedrørte et område, som har stor politisk betydning. RIA-sektoren er et af de mest iøjnefaldende områder for samarbejde mellem Den Europæiske Union og de vestlige Balkanlande og kan opdeles i fire underområder: asyl og migration, integreret grænseforvaltning, retsvæsen og politi. Værdien af kontrakter vedrørende retlige og indre anliggender under Kommissionens program for de vestlige Balkanlande (CARDS)² beløber sig til ca. 470 millioner euro i perioden fra 2001 til 2006³.

³ Ca. 10 % af det samlede CARDS-budget. De fleste CARDS-udgifter blev afholdt i løbet af de første år, programmet kørte, og gik til at afhjælpe presserende behov efter konflikternes ophør hos befolkningen i den vestlige Balkanregion.
3. Inden revisionen blev påbegyndt, identificerede Retten følgende væsentlige risici, der kan indvirke negativt på en forsvarlig økonomisk forvaltning:
 - a) Projekter på området retlige og indre anliggender gennemføres i en skrøbelig politisk og økonomisk kontekst, hvilket betyder, at Kommissionens bistand måske ikke når de opstillede politiske mål, og at bistanden måske ikke er bæredygtig.
 - b) Modtagerlandet og de endelige modtagere spiller en afgørende rolle for, om projekterne lykkes, fordi Kommissionen kun har begrænsede beføjelser til at styrke kompetence, professionalisme og uafhængighed i institutionerne for retlige og indre anliggender.
 - c) Fællesskabet er under pres for at opnå et højt tempo i kontraktindgåelsen, og de budgetmæssige, proceduremæssige og politiske begrænsninger, modtagerne er underlagt, kan derfor undertiden blive tilsidesat. Det kan give et mindre effektivt output, navnlig når målet er at forbedre den administrative kapacitet.
 - d) Erfaringsmæssigt er opfyldelse af kriterierne på området retlige og indre anliggender et af de mest vanskelige problemer, hvis ikke det mest vanskelige problem, i forbindelse med en udvidelse⁴.

⁴ Med hensyn til den seneste udvidelse i 2007 er det stadig nødvendigt, at Bulgarien og Rumænien gør fremskridt på området retlige og indre anliggender. EU vedtog at etablere en særlig samarbejds- og kontrolmekanisme for at hjælpe de nyeste medlemsstater med at afhjælpe de resterende mangler.

4. Kommissionens programmer tog sigte på at:

- a) styrke retsstatsprincipperne, menneskerettighederne og forholdet til civilsamfundet
- b) støtte reformen af retssystemet og tilpasningen af den nationale lovgivning til EU-kravene
- c) reformere politiet generelt, og mere specifikt grænsepolitiet, og sikre den offentlige orden
- d) bekæmpe korruption, ulovlig migration, organiseret kriminalitet og terrorisme
- e) lette udviklingen, handelsforbindelserne og varer og persons bevægelighed
- f) styrke den institutionelle og operationelle kapacitet, f.eks. inden for asyl og migration, visumforvaltning og integreret grænseforvaltning.

⁵ Teknisk bistand er en ressource, der anvendes i mange forskellige typer udviklingsprojekter og –programmer. Det går ud på, at der indgås kontrakter med eksperter med henblik på overførsel af knowhow og færdigheder samt oprettelse og styrkelse af institutioner. Der henvises til Rettens særberetning nr. 6/2007 om effektiviteten af den tekniske bistand, der ydes til kapacitetsopbygning (EUT C 312 af 21.12.2007, s. 3).

⁶ Twinning, der blev lanceret i 1998 med henblik på førtiltrædelsesbistand, gør det muligt for myndigheder og halvoffentlige organisationer i modtagerlandene at arbejde sammen med de tilsvarende instanser i medlemsstaterne.

5. Fællesskabets bistand vedrørende retlige og indre anliggender implementeres ved finansiering af investeringer i infrastruktur og udstyr eller gennem institutionsopbygningsprojekter. Investeringerne er enten kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder eller vareindkøb. Ved institutionsopbygning gennem teknisk bistand⁵ eller twinning⁶ etableres der standarder og grundregler for offentlig tjeneste, dvs. love og strategier, og der gives den nødvendige videreuddannelse.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODE

6. Den Europæiske Union bistår navnlig landene i den vestlige Balkanregion gennem særprogrammer og projektstøtte. Formålet med Rettens revision var at vurdere effektiviteten af Europa-Kommissionens projekter på området retlige og indre anliggender i den vestlige Balkanregion. Revisionen omfattede en stikprøve på 33 projekter på området retlige og indre anliggender, nærmere bestemt 30 nationale og tre regionale projekter finansieret over de årlige programmer for 2001-2005⁷. De to typer bistand, dvs. investeringer og institutionsopbygning, var ligeligt repræsenteret i stikprøven. Listen over reviderede projekter med resultaterne og Rettens revisionsresultater findes i **bilag I**. I **bilag II** beskrives revisionsmetodologien og stikprøven nærmere.
7. Hovedmålene for revisionen var at vurdere, om:
- behovene på området retlige og indre anliggender blev korrekt identificeret, og projekterne var relevante for de identificerede behov⁸, og om
 - det forventede output blev leveret, og de forventede resultater var opnået, og om de var bæredygtige⁹.
8. Kommissionen anvendte to grundlæggende forvaltningsmetoder på Vestbalkan: dekoncentreret og indirekte centraliseret forvaltning. Ved dekoncentreret forvaltning er Kommissionens delegationer i Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kroatien ansvarlige for projektforberejdelse, indgåelse af kontrakter og den finansielle og tekniske gennemførelse af projekterne. I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo (som defineret i FN-Sikkerhedsrådets resolution 1244 fra 1999), Montenegro og Serbien, hvor der blev anvendt indirekte centraliseret forvaltning, forvaltede Det Europæiske Genopbygningsagentur (EGA) programmerne frem til udgangen af 2008. Retten undersøgte, om der var tegn på, at den ene forvaltningsmetode var mere effektiv end den anden, for så vidt angik projekter på området retlige og indre anliggender¹⁰.
- ⁷ Som fastsat i CARDS-forordningen indeholder det årlige program for hvert land, der modtager fællesskabsbistand, en liste over projekter, der skal finansieres, og en specifikation af de relevante beløb. CARDS-udvalget er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og har en repræsentant for Kommissionen som formand. Udvalget afgiver udtalelse om de årlige bevillinger.
- ⁸ Ved revisionen vurderedes det, om projekterne på området retlige og indre anliggender var berettigede i lyset af omfanget og behovsspecifikationerne, og om alternative metoder var blevet overvejet og analyseret ordentligt. Endvidere vurderedes det, om målene stemte overens med de prioriteter, der var fastsat i kommissions- og rådsdokumenter samt i de nationale strategidokumenter.
- ⁹ Ved revisionen vurderedes det, om modtageren brugte den ydede EU-finansierede bistand (udstyr, infrastruktur og videreuddannelse f.eks.) effektivt, og om projekterne gav finansielt og operationelt bæredygtige resultater.
- ¹⁰ Dette yderligere element i revisionen var medtaget på anmodning af Europa-Parlamentet. Jf. Europa-Parlamentets beslutning af 22.4.2008 med bemærkningerne, der er en integrerende del af afgørelsen om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2006, Sektion III - Kommissionen.

9. Europa-Kommissionen er den finansielt vigtigste donor på Vestbalkan. Over halvdelen af den støtte, der ydes til regionen, kommer fra EU-budgettet (*bilag III*). På den baggrund undersøgte det ved revisionen, hvordan modtagerlandet havde draget fordel af donorkoordineringen.
10. Beretningen er opdelt efter bistandsformen, dvs. om der blev ydet støtte til investerings- eller institutionsopbygningsprojekter, og de to bistandsformers styrker og svagheder sammenlignes. I en tredje del behandles to horisontale emner, nemlig forvaltningsmetode og donorkoordinering.

KORT OVER VESTBALKAN



BEMÆRKNINGER

EU'S INVESTERINGSSTØTTE ER FOR DET MESTE EN SUCCES, MEN BÆREDYGTIGHEDEN ER I FARE

11. I denne del undersøges det først, om investeringsprojekterne og de behovsanalyser, som projekterne byggede på, var relevante. Derefter præsenteres Rettens revisionsresultater med hensyn til resultatopnåelsen og den nødvendige tilpasning af EU's og de nationale prioriteringer. Derefter undersøges bæredygtigheden, og dette afsnit er opdelt i to dele: den første del vedrører vigtigheden af vedligeholdelse og den anden behovet for tilstrækkelig institutionel kapacitet til at kunne sikre bæredygtighed.

¹¹ Der opstod seks nye stater ved opløsningen af det tidligere Jugoslavien, og det har skabt over 5 000 kilometer nye internationale grænser i regionen, der skal kontrolleres ordentligt.

REELT BEHOV FOR INVESTERINGER PÅ GRUND AF EU-STANDARDE OG FORFALDNE INFRASTRUKTURER

12. Efter år med underinvestering og geopolitiske forandringer¹¹ er der stort behov for investeringer på Vestbalkan, hvis infrastrukturen skal bringes op på EU-standard, og i de fleste tilfælde er investeringsbehovene så store, at de overstiger de nationale budgetters formåen. Disse investeringsbehov er resultatet af to hovedfaktorer:

TEKSTBOKS 1

EKSEMPLER PÅ STRATEGISKE OG IKKE-STRATEGISKE INVESTERINGSPROJEKTER

Tilfælde nr. 1: et projekt, hvor der forfølges strategiske mål

Albaniens fængselssystem lever ikke op til internationale standarder. Fængsler og centre for vare-tægtsfængsling er meget overbefolkede. Da revisionen fandt sted, var der i de albanske fængsler 3 049 indsatte, selv om der kun var kapacitet til 1 510. Det betød en overbefolkning på 102 %. Derfor kan opførelsen af fængslet i Fushe Kruja, der kan huse 312 indsatte, anses for at være en central og relevant prioritet.

Tilfælde nr. 2: et projekt, der ikke følger det årlige program

I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien blev der i dokumenterne vedrørende det godkendte asylprojekt tildelt et budget på 2 millioner euro til institutionsopbygningsaktiviteter som f.eks. udfærdigelse af love, strategier og en national handlingsplan. Disse aktiviteter blev ikke gennemført. Pengene blev i stedet brugt til at bygge et modtagelsescenter for asylsøgere.

- a) EU-standarder, som helt nye institutioner¹² skal opfylde, f.eks. EU-standarder, der kræver en professionel grænseovervågningstjeneste. Det er en udfordring, fordi grænserne indtil for nylig fortrinsvis blev kontrolleret af værnepligtige¹³. Endvidere skal de nye grænser være åbne for lovlige bevægelser af personer og varer, samtidig med at de skal være sikre og kontrollerede
- b) forfaldne infrastrukturer for retlige og indre anliggender. De nuværende infrastrukturer på Vestbalkan er dårlige og uhenigtsmæssige. Da eksterne evaluatore¹⁴ besøgte 38 retsbygninger i Albanien i 2004-2005, kunne de f.eks. normalt ikke skelne dommerne fra de sagsøgte, tilhørerne eller anklagerne, og nogle sager blev behandlet på gangene.

¹² I Bosnien-Hercegovina f.eks. er grænsepolitiet den ældste af statsinstitutionerne, selv om det i 2009 kun har eksisteret i ti år.

¹³ F.eks. kontrollerede hæren grænserne i Serbien indtil 2007.

¹⁴ »Master plan for judicial infrastructure« (overordnet plan for infrastruktur) — en undersøgelse udført af eksterne konsulenter fra januar 2004 til april 2005.

¹⁵ I særberetning nr. 5/2007 om Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet (EUT C 285 af 27.11.2007, s. 1) konkluderede Retten, at den strategiske vejledning var meget generel. Det var hensigtsmæssigt i forbindelse med genopbygningsfasen, men ikke med de mere krævende institutionsopbygningsmål.

13. Revisionen viste, at ca. 70 % af investeringsprojekterne inden for retlige og indre anliggender lå inden for de strategiske måls bredt definerede grænser¹⁵, dvs. at skabe stabilitet og sikkerhed og styrke forbindelsen med EU. De resterende projekter var ikke i overensstemmelse med, eller kun delvist i overensstemmelse med målene i det årlige program (**tekstboks 1**).

14. Det fremgik af revisionen, at bistanden blev udløst uden tilstrækkelige gennemførlighedsundersøgelser, der kunne definere projekternes omfang og specifikationer. Det er en udfordrende opgave at udforme undersøgelser, når modtagerinstitutionerne ikke har sundt formulerede nationale strategier eller handlingsplaner med fastsatte prioriteter. Ud af de 17 reviderede investeringsprojekter var der kun to virkelig tilfredsstillende undersøgelser, der på forhånd beskrev vigtigheden af det udvalgte projekt (**tekstboks 2**).

EKSEMPEL PÅ EN VIRKELIG TILFREDSSTILLENDENDE BEHOVSANALYSE

Bygningen af de to appeldomstole i Korça og Vlora i Albanien var de to topprioriteter i undersøgelsen af den overordnede plan for juridisk infrastruktur. Undersøgelsen analyserede situationen og perspektiverne for alle distrikts- og appeldomstole i Albanien. Planen var velforberedt og detaljeret.

15. Svaghederne i planlægningsfasen, der både kunne tilskrives modtagerlandet og i nogle tilfælde Kommissionen, førte til uproduktiv og ineffektiv distribution og brug af det EU-finansierede udstyr (**tekstboks 3**).

BLANDEDE RESULTATER FOR EN VIGTIG KATEGORI AF INVESTERINGSPROJEKTER: GRÆNSEFORVALTNING OG SIKKERHED VED GRÆNSERNE

16. På topmødet mellem EU og Det vestlige Balkan i Thessaloniki i juni 2003 understregedes det, at manglende sikkerhed ved grænserne er en af de reelle hindringer for retssamfundet, og at bekæmpelsen heraf prioriteres højt af Den Europæiske Union. Kommissionen har i høj grad været involveret i sektoren integreret grænseforvaltning, som en meget stor del af midlerne til retlige og indre anliggender (37 %) er blevet afsat til. Denne sektor har to elementer — grænseforvaltning og sikkerhed ved grænserne. Retten reviderede otte investeringsprojekter vedrørende integreret grænseforvaltning, herunder opførelsen af flere grænseovergangssteder. Disse investeringer gav generelt et mere tilfredsstillende resultat, når de blev kombineret med institutionsopbyggende foranstaltninger, f.eks. udformning af nationale strategier for integreret grænseforvaltning¹⁶. Et effektivt grænseforvaltningssystem kræver en balance mellem åbne grænser og sikre grænser¹⁷. Denne balance har man opnået f.eks. i Serbien (**tekstboks 4**).

¹⁶ Den nationale integrerede grænseforvaltningsstrategi blev vedtaget i Albanien i november 2006, i Bosnien-Hercegovina i juli 2005, i Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien i oktober 2005, i Montenegro i februar 2006 og i Serbien i januar 2006.

¹⁷ Hverken *acquis communautaire* (gældende fællesskabsret), Schengen-standarder eller EF-toldkodeksen giver en universel model for grænseforvaltning, der passer alle vegne. Men det kræves i standarderne, at systemet er effektivt, og at risikoen er tilpasset.

TEKSTBOKS 3

EKSEMPLER PÅ UPRODUKTIV OG INEFFEKTIV DISTRIBUTION OG BRUG AF EU-FINANSIERET UDSKYR

I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien var nogle af de EU-finansierede motorcykler, der blev leveret til grænsepolitiet i sommeren 2005, næsten ikke blevet brugt i de første 18 måneder, fordi staten ikke som aftalt havde leveret det nødvendige beskyttelsesudstyr til politiet. Noget af udstyret manglede stadig i 2007. Staten indledte en udbudsprocedure med henblik på det supplerende udstyr i september 2008, og kontrakten skulle underskrives i første kvartal af 2009.

Åbningen af asylcentret i samme land blev også et år forsinket, fordi staten ikke leverede det nødvendige udstyr.

Computere, der var leveret til det albanske politi, stod stadig i papkasser otte måneder efter kontraktundertegnelsen i afventning af myndighedernes afgørelse om tildeling af computere til slutbrugerne.

FOTO 1

Det EU-finansierede grænseovergangssted i Batrovici på Beograd-Zagreb-motorvejen har medført en væsentlig reduktion i passagerernes ventetid.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

TEKSTBOKS 4

EKSEMPEL PÅ, HVORDAN BRUGEN AF MODERNE UDSTYR STYRKER GRÆNSEKONTROLLEN, SAMTIDIG MED AT PASSAGERERNES VENTETID REDUCERES

I Serbien gjorde den nye infrastruktur og det nye udstyr ved grænseovergangsstedet i Batrovici en forskel i forhold til tidligere (**foto 1**). Takket være projektet kunne flere komme igennem, og ventetiden blev reduceret. Ventetiden for lastbiler faldt fra adskillige timer til 30 minutter. Ventetiden for passagertrafikken i højsæsonen faldt fra 12 timer til ca. 20 minutter.

Grænseovergangsstedet blev også udstyret med moderne udstyr, således at grænsevagterne kunne opdage selv dygtigt forfalskede dokumenter. »Docuboxen« blev brugt 100 gange om dagen i gennemsnit, og siden den blev taget i brug, har myndighederne næsten opdaget et forfalsket dokument om dagen.

- 17.** Moderne grænsesikkerhed bygger på fire elementer: mobilitet, kommunikation, efterretning og ildkraft. Kommissionens støtte har dækket alle disse elementer bortset fra våben. I Shkodra i Albanien var grænsepolitiet tydeligvis bedre i stand til at patruljere de nordlige landegrænser med deres firhjulstrækkere end tidligere til fods. Også landegrænsen mellem Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Grækenland og søgrænsen mellem Albanien og Italien bliver nu kontrolleret bedre end tidligere (se **foto 2 og 3**). Antallet af forsøg på illegalt at komme over grænsen til og fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien faldt væsentligt fra 2005, hvor køretøjerne blev leveret, til 2008.
- 18.** Trods det generelt positive billede blev der konstateret nogle svagheder på dette område, der ikke kun vedrører manglende politisk vilje og juridisk grundlag i modtagerlandene (jf. punkt 36-39), men som også har med specifikke svagheder i Kommissionens forvaltning at gøre (**tekstboks 5**).

TEKSTBOKS 5

EKSEMPEL PÅ ET GRÆNSEOVERGANGSPROJEKT, SOM IKKE ER BLEVET GENNEMFØRT

Grænseovergangsstedet i Gorica i Bosnien-Hercegovina ligger på den befærdede internationale vej fra Mostar (Bosnien-Hercegovina) til Split (Kroatien). De kroatiske myndigheder havde allerede bygget et grænseovergangssted, men der manglede ordentlig infrastruktur på den bosniske side. Kommissionen undertegnede en kontrakt om bygge- og anlægsarbejder til en værdi af 3 millioner euro uden at kontrollere, om ekspropriationsprocessen var afsluttet. På grund af en tvist om vurderingen af jordstykket blev projektet aldrig sat i gang, og kontrakten udløb i december 2006¹⁸.

Konsekvensen er, at en »toldterminal« på den bosniske side drives af en privat juridisk enhed, der tilbageholder 70 % af det gebyr, der skal betales for at få adgang til den (hvilket svarer til ca. 20 euro pr. lastbil). Der er ingen plan om, at staten skal overtage denne infrastruktur.

¹⁸ Da Kommissionen ikke kunne opfylde kontrakten, har kontrahenten anmodet om over 550 000 euro for tab og skader, og da revisionen fandt sted, arbejdede man på at afgøre sagen i mindelighed.

- 19.** Opløsningen af det tidligere Jugoslavien skabte over 5 000 km nye internationale grænser i regionen. Den mest omkostningseffektive måde at kontrollere disse grænser på ville have været at bygge fælles grænseovergangssteder. Men Kommissionen finansierer stadig grænseovergangsprojekterne med nationale og ikke med regionale tildelinger. Denne metode støtter ikke udviklingen af et regionalt samarbejde.

FOTO 2

Alle projekter, med én undtagelse, blev revideret på stedet. Her kontrolleres en EU-finansieret firhjulstrækker af Rettens revisorer i Gevgelija på grænsen mellem Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Grækenland.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

FOTO 3

Resultatet af den skærpede søgrænsekontrol i Albanien. En konfiskeret speedbåd, som organiserede kriminelle har brugt til at smugle mennesker ind i EU i.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

SAMORDNING AF EU'S PRIORITETER OG DE NATIONALE PRIORITETER ER EN NØDVENDIG FORUDSÆTNING FOR SUCCES

20. Reformen i sektoren retlige og indre anliggender er, uanset om de vedrører investeringer eller institutionsopbygning, meget store og komplekse tiltag. Men der er ikke afsat tilstrækkelige midler på de nationale budgetter til højt prioriterede mål i forbindelse med retlige og indre anliggender, navnlig ikke i de økonomisk mindre udviklede lande på Vestbalkan¹⁹.
21. Kommissionen er den største donor på Vestbalkan, men EU-midlerne kan ikke dække alle investeringsbehov. Kommissionen finansierede derfor normalt pilotprojekter, der viste modtageren fordelene ved forbedrede infrastrukturer. Et eksempel på denne form for bistand er den moderne retsbygning i Vlora, der blev finansieret med EU-midler, og som gjorde retsvæsenet mere gennemskueligt (**tekstboks 6**).
22. Den nationale finansierings omfang varierede betydeligt mellem de berørte lande. Ved revisionen konstaterede man et tilfælde, hvor der ikke længere var donorafhængighed. I Serbien udgjorde omkostningerne ved de EU-finansierede projekter for renovering af domstole ca. 5 % af Serbiens samlede budget til retlige og indre anliggender mellem 2003 og 2007 (**tekstboks 7**).

¹⁹ I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien finansieres akademiet for uddannelse af dommere og offentlige anklagere delvist over statsbudgettet i henhold til en særlov. Dermed sikres dets uddannelsesmæssige uafhængighed. Men i 2008 kom 63 % af den samlede finansiering af akademiet fra internationale donorer. Der er behov for mere afbalancerede finansielle rammer for at sikre institutionens operationelle uafhængighed.

TEKSTBOKS 6

EKSEMPEL PÅ EN INVESTERING, DER STYRKER RETSSTATSPRINCIPPERNE

Bygning af appeldomstolen i Vlora, Albanien

Kommissionen investerede 770 000 euro i at bygge appeldomstolen i Vlora i Albanien. På kort sigt faldt projektet heldigt ud. I den nye bygning var det gennemsnitlige antal sager, som blev pådømt i løbet af det første år efter ibrugtagningen af bygningen i 2007 mere end fordoblet i forhold til de sager, der blev pådømt i de gamle bygninger. Og for første gang havde appeldomstolen sine egne retssale. Det øgede processernes gennemsigthed og retssikkerheden generelt.

Men da revisionen fandt sted, var der ingen elektricitet fra det nationale elnet, og det årlige budget for svær olie til generatorerne var allerede opbrugt fire måneder inden årets udgang. Derfor kunne man ikke bruge computere. Det reducerede mængden af sager, der blev behandlet, og mindskede investeringens generelle effektivitet.

FOTO 4

Den nye og mere sikre appeldomstolsbygning i Vlora i Albanien blev finansieret af Den Europæiske Union. Arbejdet blev afsluttet i 2006.



Kilde: EU-delegationen i Tirana.

TEKSTBOKS 7

EKSEMPEL PÅ EN TILSTRÆKKELIG STOR NATIONAL BUDGETFORPLIGTELSE

Renovering af den største retsbygning i Serbien

Efter mordet på den serbiske premierminister Zoran Djindjic i marts 2003 arresterede myndighederne et stort antal personer, der var mistænkt for kriminelle handlinger. Men de serbiske myndigheder manglede passende faciliteter, hvor de kunne prøve sager mod storkriminelle på en sikker og værdig måde. Via det renoveringsarbejde, der blev finansieret over EU-budgettet, fik distriktsretten i Beograd f.eks. en moderne retssal. Siden retssalen blev åbnet i juni 2006, er den blevet brugt til 35 retssager i 2006 og 40 retssager i 2007 — de fleste af disse sager vedrørte organiseret kriminalitet på højt niveau og krigsforbrydelser. Efterfølgende har den serbiske regering tildelt væsentlige midler til genopbygning af retsbygninger i hele landet.

- 23.** Når EU's prioriteter og de nationale prioriteter ikke er tilpasset hinanden, er bistanden ikke effektiv. Kommissionen forpligter f.eks. gennem stabiliserings- og associeringsaftaler landene på Vestbalkan til at implementere tilbagetagelsesbestemmelser²⁰. Men disse bestemmelser er ikke blevet anvendt med et godt resultat, fordi modtagerlandene ikke har afsat tilstrækkelige midler på de nationale budgetter. I Albanien medførte manglen på ansatte i det statslige politis grænse- og migrationsdirektorat f.eks., at der var risiko for, at Albanien ikke kunne opfylde sine forpligtelser i medfør af aftalen. Selv når Kommissionen finansierede den nationale strategi for migration og tilbagetagelse for Albanien og gjorde opmærksom på de betingelser, der var fastsat i aftalen, på møder i udvalg på højt niveau, skete der kun langsomt fremskridt.

NOGLE INVESTERINGSPROJEKTERS EFFEKT OG BÆREDYGTIGHED ER I FARE

- 24.** Seks af de 16 reviderede investeringsprojekter havde problemer, der påvirkede bæredygtigheden. Selv om de besøgte lande havde foretaget nogen vedligeholdelse af den infrastruktur og det udstyr, der var opstillet, var vedligeholdelsesniveauet ikke tilstrækkeligt til at sikre investeringernes bæredygtighed. På tidspunktet for revisionen skulle modtageren ikke dokumentere, at der fandtes en vedligeholdelsesplan og et vedligeholdelsesbudget, for at kunne modtage EU-midler.

²⁰ Landene i den vestlige Balkanregion og Den Europæiske Union har undertegnet en tilbagetagelsesaftale som led i stabiliserings- og associeringsaftalen. Ifølge denne aftale skal landene i den vestlige Balkanregion og EU medlemsstaterne acceptere tilbagesendelse af borgere, der illegalt er kommet ind på, eller som illegalt er forblevet på et hvilket som helst af de andre landes territorium, samt acceptere illegale migranter, der er borgere i tredjelande, eller statsløse, som er kommet til et lands territorium gennem et af de andre landes territorium. Aftalen forpligter i bund og grund landene i den vestlige Balkanregion til at dele ansvaret for EU's sikkerhed med Den Europæiske Union.

EKSEMPEL PÅ ET INFRASTRUKTURPROJEKT UDEN EFFEKT

Kommissionen investerede over 3 millioner euro i at opgradere et grænseovergangssted i Kamensko i Bosnien-Hercegovina, så det blev til et grænseovergangssted af »første kategori«, dvs. at alle typer varer kan komme ind i og forlade landet gennem dette grænseovergangssted. Men siden EU-projektet blev fuldført, har regeringen ændret sin beslutning og sat grænseovergangsstedet i Kamensko ned i en lavere kategori. På grund af denne beslutning kan flere typer varer (f.eks. benzin) ikke længere fortoldes der. Trafikniveauet er faldet, selv om vejen er den mest praktiske for trafik fra Split i Kroatien til den central-vestlige og nordlige del af Bosnien-Hercegovina. Kommissionen var ikke bekendt med denne ændring.

25. Delegationerne var ikke altid bevidste om situationen på stedet, fordi brugen af infrastruktur og udstyr ikke blev overvåget. Derfor kunne Kommissionen ikke få sikkerhed for investeringsprojekternes effekt og bæredygtighed (**tekstboks 8**).

²¹ Delegationens eget firhjulstrukne køretøj blev ikke sendt til service i Tirana, men kørt til et naboland.

26. Reglerne for indgåelse af offentlige aftaler gør det muligt at medtage eftersalgsservice i indkøbsproceduren, men denne bestemmelse anvendes ikke tilstrækkeligt. I Albanien købte delegationen firhjulstrukne køretøjer til grænsepolitiet, selv om den vidste, at der ville være problemer med at vedligeholde udstyret²¹. De relevante modtagerinstitutioner, der tager sig af vedligeholdelsen, opfordres ikke systematisk til at deltage som stemmeberettigede medlemmer i vurderingsudvalg, og de blev heller ikke tilstrækkeligt inddraget i tidligere stadier i udbudsproceduren.

INVESTERINGERNE MATCHEDE IKKE DEN NØDVENDIGE INSTITUTIONELLE KAPACITET

27. I mange tilfælde betød EU-bistanden til udstyr eller infrastruktur en forbedring af forholdene på stedet. Men investeringerne i sig selv er ikke nok til at nå de overordnede mål for en målinstitution. For eksempel er det ikke nok at bygge et moderne grænseovergangssted: Grænsepolitiets arbejdspraksis skal også ændres i overensstemmelse hermed.
28. Andre eksempler på investeringer, der ikke var tilpasset til den nødvendige institutionelle kapacitet, var de reviderede it-projekter. Selv når det leverede udstyr var relevant for politiets eller retsvæsenets arbejde og opfyldte nuværende og fremtidige behov, kunne projekternes potentielle effektivitet ikke udnyttes hensigtsmæssigt på grund af:
- a) Det lave antal grænsepolitistationer, der var koblet på netværket. I Montenegro var f.eks. kun tre ud af 26 grænseovergangssteder indbyrdes forbundet.

- b) Projekter, der vedrører offentlige myndigheders informations-systemer, kræver et solidt retsgrundlag og passende sikkerhedspolitikker, hvis de skal være bæredygtige, da der udveksles data af fortrolig karakter. På tidspunktet for revisionen havde ingen af landene vedtaget en databeskyttelseslov, der var helt i overensstemmelse med gældende fællesskabsret. I Bosnien-Hercegovina blev der vedtaget en databeskyttelseslov i 2006, men den skal stadig opdateres for at være i overensstemmelse med fællesskabskravene.
- c) Ingen af de tre it-software-projekter, der blev revideret, havde skriftlige instrukser vedrørende adgangskontrol. Adgangskontrol er en nøgleproces, hvor man kontrollerer og begrænser adgangen til et computersystems ressourcer; den bør udføres til at beskytte mod uautoriseret indtrængen eller brug.

SIGNIFIKANTE BEHOV FOR INSTITUTIONSOPBYGNING, MEN KUN BEGRÆNSEDE ÆNDRINGER SOM FØLGE AF EU-MIDLERNERNE

- 29.** Denne del vedrører først årsagerne til, at der kun er opnået begrænsede resultater med institutionsopbygningsprojekter, og til den manglende måling af resultater. Faktorer, der er afgørende for bæredygtigheden, fremlægges i de næste undersektioner: nøgleansattes stabilitet og et korruptionsfrit miljø, specifikke faktorer vedrørende uddannelsesprojekter og ejerskab på modtagerniveau.

FORANDRINGSLEDELSE OG INSTITUTIONSOPBYGNING: BEGRÆNSET OG UTILSTRÆKKELIGT MÅLT

- 30.** Et projekt inden for retlige og indre anliggender kan betegnes som potentielt effektivt, hvis det afhjælper erkendte behov og svagheder, giver det forventede udbytte, bygger på en forpligtelse til bæredygtighed fra modtagerens side og er en del af en koordineret strategi med henblik på institutionsopbygning.
- 31.** Resultaterne af Kommissionens projekter forbedrede situationen for modtagerne. Det fremgik mest tydeligt i forbindelse med kontrakterne om leverancer og arbejder, men den største udfordring var stadig institutionsopbygningsprojekternes bæredygtighed.

32. Med hensyn til de tilfælde, hvor institutionsopbygningsprojekter ikke nåede deres mål, konstaterede Retten tre hovedårsager dertil:

- a) administrativ ustabilitet i regionen, f.eks. stor udskiftning af personale efter valg
- b) den faglige videreuddannelse gav færre resultater end forventet
- c) manglende landeejerskab af reformer.

²² Det første trin i processen med henblik på decentral forvaltning er godkendelse af modtagermyndighederne på grundlag af kapacitetsvurderinger. Det næste trin er, at Kommissionen overdrager forvaltningen til modtagerlandet.

33. Ved revisionen konstateredes også det modsatte, nemlig at der opnås fremskridt, når der er stabilitet i den offentlige tjeneste, når den faglige videreuddannelse er målrettet korrekt, og når modtagerens øverste ledelse er indstillet på ændringer. For eksempel i Albanien, hvor regeringen er indstillet på at fuldføre sin mine-rydningsindsats, i Bosnien-Hercegovina, hvor forfatningsdomstolen afskaffede puklen af uafsluttede menneskerettighedssager, og i Serbien, hvor retten i Sremska Mitrovica blev en modelret for brug af software til forvaltning af retssagerne.

34. Kommissionen indførte kun få specifikke aktivitetsbaserede forvaltningsindikatorer på dette område. I forskellige aktivitetserklæringer bemærker Kommissionen, at der er sket fremskridt på området retfærdighed, frihed og sikkerhed på Vestbalkan, da dommere og anklagere har fået faglig videreuddannelse, og politiet og anklagerne har forbedret deres samarbejde. Men det er ikke klart, hvordan Kommissionen måler effekten af disse aktiviteter.

35. Kommissionen plejede kun at se på, hvor mange kontrakter der var indgået, og hvor mange midler der var udbetalt, når den skulle vurdere, om bistanden var vellykket. I 2002 begyndte Kommissionen at sigte på udvikling af bæredygtig kapacitet for institutioner, hvilket er vanskeligere at måle. Landene i den vestlige Balkanregion forbereder sig på decentral implementering af bistanden, hvilket er positivt, da overdragelsen af forvaltningen viser, at forvaltningskapaciteten er tilstrækkelig. Men Kommissionen har endnu ikke fuldstændigt integreret målingen af kapacitetsudvikling i processen for godkendelse af modtagermyndighederne²².

INSTITUTIONSOPBYGNINGENS BÆREDYGTIGHED ER I FARE PÅ GRUND AF JOBSKIFTE BLANDT NØGLEANSATTE OG KORRUPTION

- 36.** Kun to af de 15 institutionsopbygningsprojekter opnåede tilfredsstillende bæredygtighed. Et fællestræk ved de reviderede institutionsopbygningsprojekter var den forstyrrende effekt, som personaleudskiftning hos modtagerne havde. De positive resultater af videreuddannelsesprojekter inden for institutionsopbygning blev næsten altid udvandet, fordi ansatte på nøgleposter skiftede job (**tekstboks 9**).
- 37.** Ved revisionen konstateredes der også nogle få positive eksempler på kapacitetsforøgelse, der havde medført forbedringer på operationelt plan (**tekstboks 10**). Trods den store personaleudskiftning blev de strategiske mål, dvs. sikkerhed, stabilitet og bevarelse af offentlig orden, sikret. Det var kun muligt gennem fortsat EU-bistand.

TEKSTBOKS 9

USTABIL PERSONALESITUATION I DEN OFFENTLIGE ADMINISTRATION I ALBANIEN OG DEN TIDLIGERE JUGOSLAVISKE REPUBLIC MAKEDONIEN

I Albanien vedrørte tre af de otte reviderede RIA-projekter faglig videreuddannelse. Der var nogle positive resultater, men ændringer i personalet på f.eks. migrationsområdet var fortsat en hindring for kapacitetsopbygning og forsinkede beslutningstagningen. Umiddelbart efter det albanske parlamentsvalg i 2005 blev samtlige 20 personer i de regionale arbejdsformidlingskontorer, der beskæftigede sig med migrationsspørgsmål, erstattet.

Hos politiet i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien blev der identificeret 30 nøgleposter på lederniveau. I 28 af disse stillinger havde der været personaleændringer få måneder inden valget i 2006, dvs. en personaleudskiftning på 93 %.

38. Ved revisionen konstateredes det, at samarbejdet mellem de retshåndhævende organer ikke var tilstrækkeligt, hvilket påvirkede projekternes bæredygtighed. For eksempel blev politiovervågningsudstyret og fingeraftryksarkivet, der var relevante for det bosniske politi og burde give bedre opklaringsprocenter i kriminalsager, ikke udnyttet fuldt ud, da der manglede politisamarbejde²³.
39. Institutionernes integritet på området retlige og indre anliggender kan styrkes ved bekæmpelse af korruption. Der er tegn på, at forholdene har forbedret sig noget i de reviderede lande, selv om fremskridtet er skrøbeligt. En mulig generel indikator for effektiviteten af EU's udgifter er korruptionsindekset (corruption perception index), der udsendes af Transparency International. **Bilag IV** viser, hvordan landenes vurdering (placering og score) har forbedret sig lidt siden 2004.

²³ Det skal bemærkes, at der i Bosnien-Hercegovina er 13 forskellige politistyrker, to på nationalt plan og 10 på kantonplan ud over det selvstændige politi i Brcko-distriktet.

EKSEMPLER PÅ UDVIDET OPERATIONEL KAPACITET

I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien blev »Mountain Storm«-aktionen i november 2007 planlagt, gennemført og afsluttet af specialiserede politienheder. Ved denne aktion opdagede man et våbendepot, der var stort nok til at udstyre 650 soldater, og som bl.a. omfattede antiluftskys. Våbendepotet var i, hvad man i første omgang beskrev som, en »gruppe organiserede kriminelles« besiddelse, men senere blev denne gruppe betegnet som en terroristcelle. Aktionen blev gennemført uden civile tab. Ifølge de internationale observatører, Retten interviewede, ville en aktion af denne størrelsesorden have været umulig for blot få år siden.

I juli 2008 blev 17 personer idømt i alt 192 års fængsel i Mountain Storm-retssagen. Ifølge dommen var gruppens mål at skabe usikkerhed blandt borgerne og at bringe landets forfatningsmæssige orden i fare.

I Albanien har EU siden 1997 hjulpet politiet til at styrke myndighedernes lovhåndhævelseskapacitet. Bistanden til politiet vil fortsætte i hvert fald frem til 2011.

FAGLIG VIDEREUDDANNELSE — MERE OUTPUT END RESULTAT

- 40.** Afholdelse af kurser for offentligt ansatte er et centralt element i processen med indførelse af reformer og ændringer (**tekstboks 11**). Kommissionen har prioriteret dette element højt. For eksempel omfattede alle tre regionale projekter²⁴, med et samlet budget på 10 millioner euro, faglig videreuddannelse. Output med hensyn til faglig videreuddannelse (seminarer, workshops og konferencer) var tilfredsstillende, men effekten var begrænset (**tekstboks 11**).
- 41.** I betragtning af regionens historie i nyere tid er det at få statsansatte fra de forskellige lande i den vestlige Balkanregion til at sidde rundt om samme bord på et kursus naturligvis i sig selv et værdifuldt mål. Men de specifikke mål for Kommissionens projekter var mere ambitiøse, f.eks. at udvikle regionale strategier for asyl-, migrations- og visumanliggender, der bygger på et sæt generelt accepterede tekniske EU-standarder og -principper.

²⁴ På grund af tidligere konflikter har det regionale samarbejde været en udfordring i de vestlige Balkanlande. Derfor har Kommissionens regionale program fokuseret på at fremme forbindelserne mellem landene på det vestlige Balkan. EU har gjort det klart, at regionalt samarbejde er en forudsætning for fremskridt henimod tiltrædelse. Omkring 10 % af CARDS-midlerne gik direkte til at støtte dette mål, og det regionale program har altid fokuseret på retsstaten og retlige og indre anliggender.

TEKSTBOKS 11

EKSEMPLER PÅ VIDEREUDDANNELSESCENTRE FOR RETSVÆSENET

Retten reviderede to videreuddannelsescentre for retsvæsenet. Disse centre havde samme overordnede mål, nemlig at blive fuldt udbyggede uddannelsesinstitutter, der følger bedste europæiske praksis, og som kan tilbyde målrettet videreuddannelse af høj kvalitet til dommere, anklagere, ansatte ved domstolene og advokater.

I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien blev EU-eksperternes råd ikke taget i betragtning, da institutionen blev oprettet. Ministeriet bad ikke internationale eksperter om at deltage i udarbejdelsen af udkastet til lov om videreuddannelsescentre for retsvæsenet, og udkastet blev voldsomt kritiseret af donorerne, fordi det ikke var i overensstemmelse med europæiske standarder. Derudover blev programmet for uddannelsen, der oprindeligt skulle foregå over 24 måneder, skåret ned til 15 måneder med risiko for, at videreuddannelsen fik mindre effekt.

I Serbien manglede videreuddannelsesinstituttet for dommere ledelse og et klart retsgrundlag. Endvidere foresloges det i programmet »training of trainers«, at man anvendte moderne indlæringsmetoder, dvs. små grupper med en høj grad af interaktion. I virkeligheden blev der kun givet katederundervisning.

42. Det er i sagens natur vanskeligt at udvikle fælles mål for regionale videreuddannelsesprojekter, fordi de enkelte lande befinder sig på forskellige udviklingsniveauer. Generelt er Kroatien længere fremme end de øvrige lande. Kommissionen mente med rette, at den regionale dimension skulle anvendes til at stille viden om det mest udviklede nationale system til rådighed for de øvrige modtagerlande. Men Kommissionen evaluerede kun sjældent, hvordan den faglige videreuddannelse førte til ændrede politikker eller arbejdspraksis, selv om det er en god praktisk metode for tilpasning til EU-standarder.

²⁵ Kommissionen har indgået kontrakt med eksterne kontrollanter for at få vurderet implementeringen af projekterne.

43. Kommissionen fastsatte ikke et system, der kunne måle resultaterne af det regionale projekt vedrørende retligt samarbejde, end ikke efter at det var blevet kritiseret af dens egne monitører²⁵. Indikatorerne gjorde det ikke muligt at måle effekten, da de var aktivitetsdrevne og formalistiske, f.eks. antal møder eller konferencer, og ikke evaluerende. Målene var også vage og uklare, f.eks. kunne de gå ud på at styrke den regionale dialog og fremme operationelt samarbejde. Målopfyldelsen kunne derfor ikke måles, da målene ikke hang direkte sammen med aktiviteterne.

44. Heller ikke på nationalt plan opfyldte Kommissionens uddannelsesprojekter fuldstændigt deres mål, fordi de blev gennemført uden tilslutning fra den øverste ledelse. Det gjaldt blandt andet to særlige videreuddannelseskurser, der blev afholdt som led i det albanske politiprojekt (PAMECA II). Der blev afholdt kurser i strategiske kommandoer for 60 politifolk på mellem- og overordnet niveau, men da politifolkene efter kurset vendte tilbage for at implementere teorien, mødte de modstand fra deres overordnede. For at forsøge at afhjælpe den potentielle mangel på effekt blev der derfor lanceret et »Senior Executive Programme« for 34 af de højst placerede politifolk. Det er positivt, at Kommissionen her har truffet en korrigerende foranstaltning, men det ville have været bedre, hvis den havde sikret sig, at den øverste ledelse støttede op om projektet, inden den præsenterede et kursus for mellemlederne.

45. Learning-by-doing og on-the-spot training er effektive måder at udvikle en moderne og produktiv administration på. Der kan overdrages administrativt ansvar til modtagerne, forudsat at der ikke er alt for stor personaleudskiftning (*tekstboks 12*). Twinningprojekter med medlemsstater og tilskudskontrakter med internationale organisationer anvendes mere, efter at CARDS-programmet er gået fra at være et genopbygningsorienteret program til at være et reformorienteret program.

EKSEMPLER PÅ »LEARNING BY DOING«-PROJEKTER I BOSNIEN-HERCEGOVINA

Tilfælde nr. 1: fuldstændig overdragelse af ansvar til modtageren — Menneskerettighedskommissionen

I 2004 undertegnede Kommissionen en tilskudskontrakt med forfatningsdomstolen i Bosnien-Hercegovina med henblik på at oprette et særligt juridisk organ i forfatningsdomstolen, menneskerettighedskommissionen, til at behandle puklen på næsten 9 000 menneskerettighedssager²⁶. I løbet af det første år afgjorde menneskerettighedskommissionen over 3 000 sager. Menneskerettighedskommissionen begyndte med internationalt personale, men siden 2005 har den kun bestået af nationalt personale. I projektperioden anvendte det nationale personale dagligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre internationale instrumenter. Projektet var en succes, fordi ni ud af ti nøgleansatte forblev i forfatningsdomstolen. I juni 2007 var alle sager i puklen blevet behandlet. Ifølge modtageren bidrog projektet væsentligt til bevidstheden om menneskerettighedsstandarder i Bosnien-Hercegovina.

Tilfælde nr. 2: ufuldstændig overdragelse af ansvar til modtageren — Krigsforbryderkammeret

Krigsforbryderkammeret i Bosnien-Hercegovina er det første permanente og specialiserede statslige organ, der er udpeget til at tage sig af alvorlige overtrædelser af international humanitær folkeret, og er en del af afviklingsstrategien for Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det Tidligere Jugoslavien²⁷. Antallet af mistænkte krigsforbrydere i Bosnien-Hercegovina vurderes til flere tusinde. På tidspunktet for revisionen var overdragelsen fra de internationale eksperter til de nationale eksperter forsinket. Det faktiske antal aktive retssager overstiger det forventede, hvilket er positivt, men domstolens arbejdsbyrde overstiger langt dens kapacitet. Denne situation blev forværret af udskiftningen af internationale dommere.

²⁶ Der er fire hovedtyper af sager vedrørende overtrædelse af menneskerettighederne i Bosnien-Hercegovina: lighed for loven, ejendomsrettigheder, retten til at arbejde og modtage uddannelse og savnede personer — »Srebrenica-sager«.

²⁷ Reference til FN's Sikkerhedsråds resolution 1503.

LOKALT EJERSKAB ER EN NØGLESUCCESFAKTOR, DER STYRKER RETSSTATSPRINCIPPERNE

- 46.** Et af de mest almindelige strategiske mål for de reviderede projekter var at styrke retsstatsprincipperne på Vestbalkan. Kernen i den vesteuropæiske opfattelse af retsstaten er princippet om, at ingen er hævet over loven. Cementering af retsstatsprincippet på Vestbalkan er afgørende for stabiliteten og sikkerheden i Europa. Trods visse fremskridt er retsstatsprincippet på Vestbalkan stadig skrøbeligt (*tekstboks 13*).
- 47.** I mange situationsrapporter har Kommissionen udtrykt utilfredshed med, at reformerne gennemføres langsomt. Den projektmetode, Kommissionen har vedtaget, har sine begrænsninger. Den er ikke et »universalmiddel«. Hvis Kommissionens projekter på området retlige og indre anliggender skal lykkes, er det nødvendigt, at de nationale myndigheder ændrer holdning, og at der er kontinuitet i de statslige strukturer. Disse faktorer ligger uden for Kommissionens direkte beføjelser, og deres negative effekt, navnlig på institutionsopbygningen, bør ikke undervurderes.

TEKSTBOKS 13

RETSSTATSPRINCIPPET ER SKRØBELIGT PÅ VESTBALKAN

Retsstatsprincippet er skrøbeligt i regionen, og tiltroen til regering og institutioner er lav. Borgerne har ikke tiltro til retssystemet, og de føler, at det kun kommer visse statusgrupper til gode. Procentdelen af personer, der svarede ja på spørgsmålet om, hvorvidt »nogle personer er hævet over loven i dette land«, var²⁸:

Montenegro: 69 %;

Serbien: 81 %;

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien: 85 %.

Det skal bemærkes, at de personer, der føler stærkest, at samfundet er uretfærdigt, og at folk ikke er lige for loven, er de bedst uddannede og politisk mest velorienterede.

²⁸ Se Alina Mungui-Pippidis forskningsrapport *Deconstructing Balkan Particularism. The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe* (2005).

48. Kommissionen har dog lært af tidligere erfaringer. Sammenlignet med Kommissionens tidligere førtiltrædelsesprogram (Phare) tages der nu fat på vigtige strukturelle reformer på området retlige og indre anliggender tidligere i udvidelsesprocessen.

²⁹ Jf. Delevic, Milica »Regional cooperation in the western Balkans« EU-ISS Chailot Paper No. 104, juli 2007.

49. Hidtil er de fleste reforminitiativer ikke kommet fra regionen, men fra Europa-Kommissionen og andre eksterne aktører²⁹. Den deraf følgende mangel på ejerskab svækker projektresultaterne på langt sigt. Det første seriøse initiativ i regionen er Det Regionale Samarbejdsråd, der blev oprettet i februar 2008 som efterfølger af Stabilitetspagten for det Sydøstlige Europa. Samarbejdsrådets arbejde vil fokusere på seks højt prioriterede områder. Et af disse områder er retlige og indre anliggender. Næsten tyve år efter at den tidligere sikkerheds- og stabilitetsstruktur i Sydøsteuropa brød sammen, stiler denne nye institution, der ligger i Sarajevo, efter at blive det første regionale forum af sin art. Samarbejdsrådet finansieres og ledes regionalt og støtter også europæisk integration.

FORVALTNINGSMETODER OG DONORKOORDINERING

50. I denne del fremlægges resultaterne af revisionen af to horisontale emner, der vedrører begge projekttyper: en sammenligning af de to forvaltningsmetoder, Kommissionen har anvendt, samt donorkoordinering.

INGEN VÆSENTLIG FORSKEL MELLEML FORVALTNINGSMETODERNE

51. På Vestbalkan brugte Kommissionen to grundlæggende forvaltningsmetoder (se **bilag V**), forvaltning gennem Det Europæiske Genopbygningsagentur (EGA) eller gennem Kommissionens delegationer. Retten analyserede resultaterne af revisionen af projekterne for at finde ud af, om der var bevis for, at en af forvaltningsmetoderne var mere effektiv end den anden.

52. Af de 30 projekter på området retlige og indre anliggender, der blev revideret i modtagerlandene, blev 18 forvaltet af delegationen og 12 af EGA (jf. **bilag I**). Det samlede resultat af de reviderede projekter var blandet, men med hensyn til målopfyldelsen var der ingen væsentlig forskel mellem de projekter, der blev forvaltet af delegationerne, og de projekter, der blev forvaltet af EGA. En dekoncentreret delegation har den fordel, at der er en tæt forbindelse mellem den politiske dialog og den årlige programmeringsproces, men EGA's hovedkvarter bidrog til gengæld til dialogen med yderligere ekspertise for regionen samlet set.

PRINCIPPET OM MODTAGERSTYRET DONORKOORDINERING ER IKKE BLEVET STYRKET

53. Kommissionen har forpligtet sig til at spille en aktiv rolle med henblik på at fremme donorkoordineringen på Vestbalkan. Donorkoordinering er et af principperne i Paris-erklæringen fra 2005 om bistandseffektivisering og EU's adfærdskodeks om arbejdsdeling. Kommissionen går ind for disse principper. Retten fandt, at det i praksis var vanskeligt for Kommissionen at få indført donorkoordineringen på stedet.
54. Retlige og indre anliggender er en sektor, som alle donorer er interesserede i. Kommissionen, de internationale finansielle institutioner, medlemsstaterne og donorer fra lande uden for EU er alle aktive på Vestbalkan (**bilag VI**). Princippet om, at modtagerlandet skal lede donorkoordineringsprocessen, kunne ikke anvendes, fordi modtagerlandenes kapacitet til at handle stadig var svag. Dertil kom, at modtagerne ikke fik tilstrækkelig støtte til at styrke deres kapacitet til at lede donorkoordineringen. Selv når modtagerne havde en klar vision af, hvordan de skulle gennemføre deres foretrukne løsning, var donoraktiviteterne ukoordinerede (**tekstboks 14**).

- 55.** Den manglende donorkoordinering var ikke begrænset til investeringsprojekterne. I forbindelse med institutionsopbygningen blev modtageren forvirret af de anbefalinger, der blev givet af forskellige EU-operatører. I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien kunne man mest tydeligt se, at der var givet mange modstridende råd. I 2004-2005 var fem adskilte EU-enheder (EU-delegationen, EGA, EU's særlige repræsentant, EUPOL-Proxima og EU-kontrolbesøg) aktive inden for udviklingen af politiet. Derudover fungerede Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, International Criminal Investigative Training Assistance Programme (et politiprojekt finansieret af USA) og en række bilaterale programmer knyttet til forskellige EU-medlemsstater samtidig. Problemet var særligt ødelæggende, når der fra forskellig side blev givet indbyrdes modstridende råd.

EKSEMPEL PÅ ET UKOORDINERET INVESTERINGSPROJEKT, HVOR DER DELTOG MANGE DONORER

Et af principperne for bistandsharmonisering vedrører samordning af bistanden og ubunden bistand. Men på grund af ukoordinerede multidonoraktiviteter, hvor hver donor gav biler, lastbiler og varevogne fra deres eget land, bruger politiet i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien over 40 typer køretøjer. Det er umuligt at drive denne vognpark omkostningseffektivt. Politiet sigter mod kun at bruge 12 forskellige typer køretøjer i fremtiden.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

- 56.** Det incitament, som udsigten til EU-medlemskab indebærer, har bidraget til at gøre EU til den største og mest indflydelsesrige interesse på Vestbalkan. Ulig de tidligere tiltrædelsesprogrammer har Kommissionen prioriteret sektoren for retlige og indre anliggender højt og forsøgt at tackle disse store strukturelle reformer tidligere i udvidelsesprocessen. De projekter på området retlige og indre anliggender, som Kommissionen forvalter, gennemføres i et vanskeligt politisk og organisatorisk miljø. På denne baggrund har Kommissionens forvaltning i vidt omfang været effektiv. Men ved Rettens revision konstateredes der nogle mangler i Kommissionens forvaltning. Hvis disse mangler var blevet afhjulpet, kunne det have medført, at en endnu større del af projekterne var blevet gennemført med et godt resultat, navnlig med hensyn til resultaternes bæredygtighed.
- 57.** Retten konkluderer, at behovsanalyserne undertiden ikke var dækkende, og at der manglede donorkoordinering. Ikke alle investeringsprojekter opnåede fuldt ud tilfredsstillende resultater, og bæredygtigheden var usikker, men den investeringsbistand, som Kommissionen finansierer, har ydet et relevant og nyttigt bidrag til den nationale infrastruktur og de nationale institutioner. På den anden side konstaterede Retten, at resultaterne af institutionsopbygningsprojekterne kun var delvist tilfredsstillende, og at det ikke var sandsynligt, at de ville være bæredygtige. Det skyldtes fortsat politisk svaghed og modtagernes manglende engagement (ejerskab), da de fleste reforminitiativer ikke kommer fra regionen, men fra Europa Kommissionen eller andre eksterne interessenter.

TABEL 1

VÆSENTLIGSTE KONKLUSIONER OM INVESTERINGS- OG INSTITUTIONSOPBYGNINGSPROJEKTER

Revisionsspørgsmål	Behov		Projektoutput	Resultater	
	Relevans	Vurdering		Opnået	Bæredygtighed
Bistandstype	Relevans	Vurdering		Opnået	Bæredygtighed
Investering	T	DT	T	T/DT	T/DT
Institutionsopbygning	T	T	T	DT	UT

Vurdering: T = Tilfredsstillende, DT = Delvist tilfredsstillende og UT = Utilfredsstillende;
T/DT betyder, at vurderingen ligger mellem tilfredsstillende og delvist tilfredsstillende.

- 58.** Det samlede resultat af de reviderede projekter var blandet, men med hensyn til målopfyldelse var der ingen væsentlig forskel mellem forvaltningsmetoderne, dvs. om projekterne var blevet forvaltet af delegationerne eller af Det Europæiske Genopbygningsagentur.

ANBEFALING 1

Kommissionens begrundelse for at koncentrere sit arbejde på området retlige og indre anliggender på Vestbalkan er klar, men projektsresultaterne ville blive endnu bedre, hvis

- a) Kommissionen ved udformningen af projekter inden for retlige og indre anliggender lagde tilstrækkelig vægt på projektmål og sikrede, at der indførtes effektindikatorer
- b) investeringsprojekterne blev afpasset nærmere til institutionsopbygningsprojekterne
- c) koordinationen mellem alle donorer, der er aktive på området, herunder Kommissionen som hoveddonor, var bedre, f.eks. kunne én donor finansiere eller samfinansiere et projekt, som en anden donor har udformet
- d) proceduren for indkøb af udstyr blev taget op til fornyet overvejelse af donorsamfundet. Hvor det er muligt, bør man overveje fælles investeringspuljer, som modtagerlandene forvalter, selv om det stadig vil være nødvendigt at overvåge modtagerorganisationernes indkøbsprocedure nøje.

ANBEFALING 2

Projekternes bæredygtighed ville blive bedre, hvis

- a) modtagerne i højere grad blev involveret, f.eks. i processen for indgåelse af offentlige aftaler
- b) der ikke blev iværksat projekter, uden at der fandtes en vedligeholdelsesplan
- c) Kommissionen overvågede distributionen mere omhyggeligt og evaluerede brugen af udstyr og infrastruktur finansieret af EU nærmere, og hvis den, om nødvendigt, traf korrigerende foranstaltninger
- d) Kommissionen brugte effektindikatorer til at måle resultaterne
- e) man samtidig med leveringen af teknisk bistand i tilstrækkeligt omfang aktivt tilskyndede til institutionelle ændringer.

ANBEFALING 3

Det regionale aspekt ville blive styrket, hvis infrastrukturinterventioner i den integrerede grænseforvaltning blev udformet og implementeret på en sådan måde, at det fremmede regionalt samarbejde. For eksempel burde man prioritere fælles grænseovergangssteder, der finansieres af regionale bidrag, højt.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 15. og 16. juli 2009.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Formand

REVIDEREDE CARDS-PROJEKTER PÅ OMRÅDET RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER OG EN VURDERING AF PROJEKTERNES EFFEKTIVITET

	PROJEKTBEKRIVELSE	CARDS Årligt program	BELØB I EURO (kontrakter)	
Investering				
Albanien	Kontorudstyr til politistationer	2001	419 093	
Albanien	Opførelse af fængsel i Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albanien	Appeldomstole i Korça og Vlora	2003	1 636 375	
Albanien	Grænsekontrol og forvaltning af grønne grænser	2003	2 127 106	
Bosnien-Hercegovina	Overvågning og bygning af grænseovergangssted i Kamensko	2001	3 349 597	
Bosnien-Hercegovina	Bygning af grænseovergangssted i Gorica	2002	2 971 834	
Bosnien-Hercegovina	Overvågning og bygning af lokaler for BiHs retsvæsen	2002	2 310 367	
Bosnien-Hercegovina	Politiudstyr	2003	1 576 604	
Bosnien-Hercegovina	Overvågning og bygning af grænsepolitiets hovedkvarter i BiH	2003	2 589 621	
Bosnien-Hercegovina	Levering af et it-telekommunikationssystem	2003	2 597 772	
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	Levering af køretøjer til grænsepolitiet	2003	2 799 813	
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	Bygning af et modtagelsescenter for asylsøgere	2002	1 419 580	
Montenegro	Bygning af grænseovergangssteder i D. Brijeg og S. Polje	2001	3 685 662	
Montenegro	it- og særligt udstyr til grænsepolitiet	2003	1 683 038	
Serbien	Bygning og overvågning af grænseovergangen i Batrovici	2002-2003	5 134 209	
Serbien	Renovering og vedligeholdelse af den vigtigste retssal i Beograd	2003	1 196 963	
Serbien	Forsyninger til grænsepolitiet	2003	2 782 209	
		Subtotal	41 154 551	

	PROJEKT- AFSLUTNING	FORVALTET AF	BEHOV		OUTPUT FULDFØRT	RESULTATER	
			RELEVANS	BEHOV		OPNÅET	BÆREDYGTIGHED
			Tilfredsstillende (T), Delvist tilfredsstillende (DT), Utilfredsstillende (UT)		Ja / Delvist Nej / i/r	S, PS, UT, i/r	Tilfredsstillende / Utilfredsstillende
	September 2005	Delegation	UT	UT	Ja	UT	Utilfredsstillende
	Marts 2007	Delegation	T	UT	Delvist	DT	Utilfredsstillende
	Maj 2006	Delegation	T	T	Ja	T	Utilfredsstillende
	Februar 2006	Delegation	T	UT	Ja	DT	Utilfredsstillende
	Oktober 2005	Delegation	T	T	Ja	DT	Utilfredsstillende
	Kom aldrig i gang	Delegation	T	T	Nej	N/A	N/A
	December 2004	Delegation	T	DT	Ja	T	Tilfredsstillende
	Juli 2005	Delegation	T	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	Juli 2008	Delegation	DT	DT	Ja	DT	Tilfredsstillende
	December 2006	Delegation	T	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	Juni 2005	EGA	T	DT	Ja	DT	Utilfredsstillende
	November 2006	EGA	DT	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	Juli 2005	EGA	DT	T	Delvist	DT	Tilfredsstillende
	Marts 2005	EGA	T	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	August 2006	EGA	T	T	Delvist	DT	Tilfredsstillende
	Maj 2005	EGA	DT	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	Maj 2005	EGA	T	UT	Ja	T	Tilfredsstillende

	PROJEKTBEKRIVELSE	CARDS Årligt program	BELØB I EURO (kontrakter)	
Institutionsopbygning				
Albanien	National migrationsstrategi	2001	1 000 000	
Albanien	Albansk minerydningsprogram	2002	2 000 000	
Albanien	Forscreening af asylsøgere og migranter	2003	2 000 000	
Albanien	Pameca II - politimission	2004-2005	6 314 404	
Bosnien-Hercegovina	Støtte til anklagerkontoret i BiH	2002	916 668	
Bosnien-Hercegovina	Støtte til Menneskerettighedskommissionen	2003	645 705	
Bosnien-Hercegovina	Støtte til det øverste domstols- og anklageråd	2004	3 120 986	
Bosnien-Hercegovina	Støtte til krigsforbryderregisteret i BiH	2004	3 500 000	
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	Videreuddannelsescenter for retsvæsenet	2001	1 188 405	
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	Støtte til den nationale politireformstrategi	2001	1 457 533	
Serbien	Videreuddannelsescenter for retsvæsenet	2004	2 499 175	
Serbien	Kapacitetsopbygning i justitsministeriet	2004	1 491 029	
Regionalt	Etablering af rammer, der er kompatible med EU, for asyl, migration og visumanliggender	2002	2 922 700	
Regionalt	Støtte til og koordinering af IGF-strategier på Vestbalkan	2002-2003	1 999 984	
Regionalt	Etablering af et uafhængigt, pålideligt og velfungerende retsvæsen, som fremmer juridisk samarbejde	2003	5 499 579	
		Subtotal	36 556 168	
Investering og institutionsopbygning				
Serbien	it-støtte til retsadministration, forvaltning af sager	2004	3 232 093	
		I ALT	80 942 812	

Revisionskriterier for relevans: Projektmålene var i overensstemmelse med RIA-prioriteterne for landet.
 Revisionskriterier for behovsvurdering: Projekterne var velbegrandede, og alternative metoder havde indgået i overvejelserne.
 Revisionskriterier for output: De gennemførte aktiviteter har leveret output som planlagt.
 Revisionskriterier for opnåede resultater: Den EU-finansierede bistand blev brugt effektivt.
 Revisionskriterier for bæredygtighed: Resultaterne af projekterne var finansielt og operationelt bæredygtige.
 i/r: Ikke relevant.

	PROJEKT- AFSLUTNING	FORVALTET AF	BEHOV		OUTPUT FULDFØRT	RESULTATER	
			RELEVANS	BEHOV		OPNÅET	BÆREDYGTIGHED
			Tilfredsstillende (T), Delvist tilfredsstillende (DT), Utilfredsstillende (UT)		Ja / Delvist Nej / I/R	S, PS, UT, i/r	Tilfredsstillende / Utilfredsstillende
	Januar 2005	Delegation	T	T	Ja	UT	Utilfredsstillende
	Maj 2006	Delegation	T	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	Februar 2006	Delegation	T	T	Ja	DT	Utilfredsstillende
	December 2007	Delegation	T	DT	Ja	DT	Utilfredsstillende
	Maj 2005	Delegation	T	DT	Ja	DT	Utilfredsstillende
	Marts 2005	Delegation	T	T	Ja	T	Tilfredsstillende
	Januar 2006	Delegation	T	T	Ja	T	Utilfredsstillende
	Januar 2008	Delegation	T	T	Ja	T	Utilfredsstillende
	Oktober 2005	EGA	T	T	Ja	T	Utilfredsstillende
	September 2005	EGA	T	DT	Ja	DT	Utilfredsstillende
	Oktober 2007	EGA	T	DT	Delvist	UT	Utilfredsstillende
	September 2007	EGA	T	T	Delvist	DT	Utilfredsstillende
	December 2005	GD ELARG HQ	T	T	Ja	DT	Utilfredsstillende
	Marts 2007	GD ELARG HQ	T	T	Ja	DT	Utilfredsstillende
	April 2007	GD ELARG HQ	T	UT	Ja	DT	Utilfredsstillende
	November 2005	EAR	T	T	Ja	DT	Tilfredsstillende

REVISIONSMETODOLOGI OG STIKPRØVE

1. Revisionen omfattede en gennemgang af strategi- og planlægningspapirer, f.eks. landestrategier, flerårige vejledende programmer og dokumenter om det europæiske partnerskab samt overvågnings- og evalueringsrapporter. Der blev revideret en stikprøve på 30 projekter gennemført under de årlige programmer for 2001-2005 i følgende lande i den vestlige del af Balkanregionen: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien. Projekterne blev forvaltet enten af Det Europæiske Genopbygningsagentur eller af Europa-Kommissionens delegationer¹. Der blev også revideret tre projekter på regionalt niveau, der blev forvaltet af Generaldirektoratet for Udvidelse (GD ELARG) i Bruxelles.
2. Der blev i alt revideret kontrakter til ca. 81 millioner euro, eller 17 % af RIA-forpligtelserne under CARDS 2001-2006. Projekterne blev udvalgt på baggrund af følgende kriterier: (i) finansiel betydning, (ii) dækning af alle undersektorer af RIA og (iii) dækning af alle kontrakttyper, dvs. støtte, service, leverancer og indkøb. For at kunne fremsætte relevante bemærkninger om projekternes output, resultater og bæredygtighed blev 29 af 30 nationale projekter besøgt på stedet.

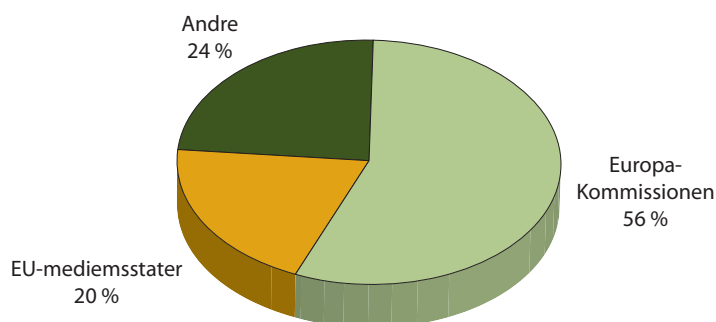
¹ EGA lukkede ned ved udgangen af 2008. Det havde operationelle centre i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien. Kommissionens delegationer implementerer programmer i Albanien og Bosnien Hercegovina. EGA havde også et operationelt center i Kosovo, og der er en delegation i Kroatien, men disse blev ikke revideret.

TABEL 1: ANTAL STØTTEBERETTIGEDE PROJEKTER PR. LAND I APRIL 2007

Land	Antal projekter	Beløb i millioner euro
Albanien	21	38
Bosnien-Hercegovina	30	48
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	12	15
Regionalt program	6	15
Serbien og Montenegro	14	21
I alt	83	137
Revideret	33	81
Dækning	40 %	59 %

- 3.** Revisionen fokuserede på projekter, der var modne, men ikke for gamle, og dermed blev stikprøven begrænset til projekter, der tidligst blev indledt 48 måneder og senest 18 måneder, inden revisionen begyndte. Med disse kriterier var det beløb, der var indgået aftale om i de reviderede lande, 137 millioner euro, og revisionsdækningen var 59 % af dette beløb. Med undtagelse af et projekt (grænseovergangsprojektet i Gorica i Bosnien-Hercegovina), der aldrig kom i gang, var de andre projekter fuldført. Der var således tilstrækkeligt materiale til at identificere og analysere de væsentligste problemer med effektiviteten.

SAMLET BISTAND I 2006-2008, 4 240 MILLIONER EURO PR. KILDE



Kilde: Europa-Kommissionen/Verdensbankens fælleskontor for Sydøsteuropa.

OMFANGET AF OPFATTET KORRUPTION — DEN VESTLIGE BALKANREGION

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Place-ring	CPI score	Place-ring	CPI score	Place-ring	CPI score	Place-ring	CPI score	Place-ring	CPI score
Albanien	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosnien Hercegovina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Montenegro	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Serbien	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Korrupsionsindekset Corruption Perception Index (CPI) beregnes for 180 lande, hvor det land, der opfattes som det mindst korruperte, placeres som nr. 1, og det land, der opfattes som det mest korruperte, som nr. 180.

Pointsystemet CPI score går fra 0 til 10, og udtrykker niveauet af opfattet korruption, jo lavere score, desto højere er niveauet af opfattet korruption.

Kilde: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

KOMMISSIONENS FORVALTNINGSSTRUKTUR I DEN VESTLIGE DEL AF BALKANREGIONEN

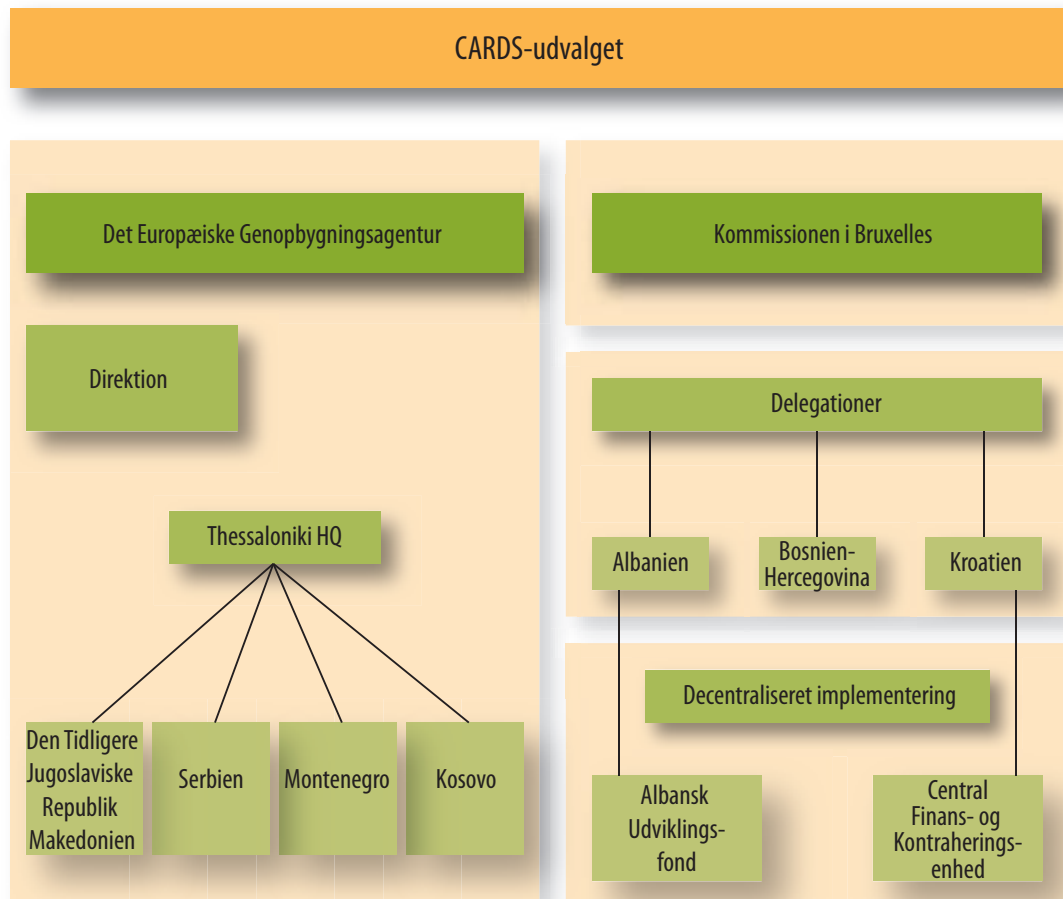
CARDS gennemføres fortrinsvis gennem to af i alt fire forskellige forvaltningsstrukturer (jf. **skema 1**):

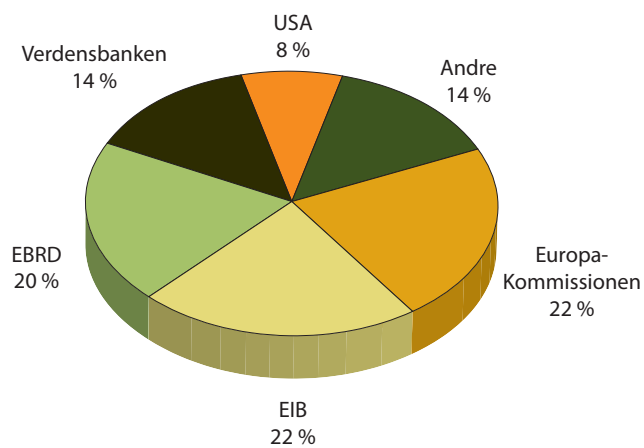
- a) Kommissionens delegationer i Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kroatien forvalter projekterne fra identifikations- og udføringsfasen til udbuds-, kontraktindgåelses-, gennemførelses- og evalueringsfasen¹.
- b) Det Europæiske Genopbygningsagentur (EGA)², et uafhængigt EU-agentur, forvalter programmet i Serbien og Montenegro, herunder Kosovo, og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. EGA blev oprettet, fordi man var nødt til at handle hurtigt og produktivt for umiddelbart efter konflikten ophør i 1999 at tage fat på Kosovobefolkningens presserende behov.
- c) Generaldirektoratet for Udvidelse (og tidligere EuropeAid) forvalter de regionale programmer direkte fra Bruxelles.
- d) Gennemførelseskontorerne i modtagerlandene forvalter programmerne for udvikling af lokalsamfundene i Albanien og en del af CARDS 2002-programmet i Kroatien decentralt.

¹ Dekoncentrationsprocessen begyndte i Bosnien-Hercegovina i 1998. Formålet var at få øget gennemførelsestempoet for EF's bistand til tredjelande samt at sikre solide finansielle procedurer.

² EGA blev oprettet i februar 2000; dets forgænger, Taskforce for Kosovo, havde allerede begyndt sin virksomhed i 1999. I 2001 blev agenturets mandat udvidet til også at omfatte Serbien og Montenegro og i 2002 desuden Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

SKEMA 1: CARDS' FORVALTNINGSSTRUKTUR



**BISTAND OG LÅN I ALT I 2006-2008,
10 488 MILLIONER EURO PR. KILDE**

Kilde: Europa-Kommissionen/Verdensbankens fælleskontor for Sydøsteuropa.

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

I.

Retlige og indre anliggender (RIA) har fortsat været et prioritetsområde ved programmeringen af instrumentet til førtiltrædelsesstøtte (IPA). Det samlede bevilgede beløb til projekter inden for dette område var på 58,6 millioner euro i 2007 og 75,5 millioner euro i 2008.

III.

- a) Kommissionen har altid givet en høj prioritet til ydelsen af bistand til lande med henblik på at opfylde kravene i de politiske kriterier, herunder retlige og indre anliggender, som bevidnet af de tidligere Phare-, Overgangsfacilitets- og CARDS-programmer. RIA er fortsat et prioritetsområde under IPA.
- b) Projektets bæredygtighed afhænger hovedsageligt af modtagerlandenes engagement og de ressourcer, der bevilges til projekterne efter deres udførelse. Kommissionen tager højde for dette gennem de betingelser, der opstilles for projekterne, og samfinansiering fra modtagernes side.
- c) Behovene blev normalt identificeret i fremskridtsrapporter, der omfatter en vurdering af situationen på RIA-området i kandidatlandene og de potentielle kandidatlande.
- e) Kommissionen er enig i, at institutionsopbygning er mest effektiv, når den støttes af en stærk politisk vilje til reform.
- f) Det Europæiske Genopbygningsagentur har været et effektivt redskab inden for det område, det var beregnet til, takket være dets evne til hurtig levering, som var essentiel i genopbygningsfasen.

KOMMISSIONENS SVAR

IV.

- b) Kommissionen kombinerer normalt investeringer i udstyr og infrastruktur med institutions- og kapacitetsopbygning. Tilvejebringelse af udstyr og infrastruktur kombineres med støtte til uddannelse og organisationsmæssige reformer.
- c) Under IPA har Kommissionen lagt større vægt på bistandens effektivitet og bestræbt sig på at sikre en effektiv donorkoordination i marken. Dette har ført til adskillige donorkoordinationskonferencer organiseret af Kommissionen siden 2007 såvel som konkrete initiativer i marken for en koordination på sektorniveau, herunder udarbejdelsen af fælles projekter med andre donorer.
- d) Eftersom finansforordningen tillader Kommissionen at iværksætte eksterne foranstaltninger sammen med andre aktører, vil denne type foranstaltning blive overvejet, når den betragtes som anvendelig.

V.

- a) Modtagerne er nu involveret i udbudsproceduren lige fra projektudarbejdelsen til vurderingen af bud (hvor en repræsentant for modtageren altid er til stede som stemmeberettiget medlem). For at styrke modtagernes ejerskab organiseres der mere generelt jævnlige regionale koordinationsmøder med EU-hovedkvarteret, Fællesskabets delegationer og modtagerne, og modtagerne høres fra et tidligt tidspunkt omkring det flerårige planlægningsdokument og udkastene til projektbladene.
- b) For at forøge bæredygtigheden og ejerskabet til projekter under IPA 2007- og 2008-programmerne indeholder projektbladene specifikke betingelser med hensyn til infrastrukturvedligeholdelse.
- c) I marts 2009 igangsatte Kommissionen et regionalt finansielt bistandsprojekt med henblik på at forbedre overvågningen af myndighedernes resultater og den finansielle bistand inden for RIA-området.
- d) Den finansielle bistand er komplementær til den politiske stabiliserings- og associeringsproces. Fremskridtsrapporterne og de europæiske partnerskaber indeholder specifikke anbefalinger til de påkrævede institutionelle ændringer. Visse projekter støtter også direkte reformer inden for RIA-området. For eksempel pågår der i forbindelse med programmeringen af IPA 2009 drøftelser med modtagerne med henblik på at levere bedre programmer, som svarer til modtagernes behov inden for RIA-området, ud fra et regionalt EU-integrationsperspektiv og i forhold til strategidokumentet, landerapporterne og tiltrædelsespartnerskaberne/de europæiske partnerskaber.

KOMMISSIONENS SVAR

INDLEDNING

2.

Efter CARDS-programmet er RIA fortsat et prioritetsområde ved programmeringen af IPA.

Retningslinjerne for de årlige handlingsprogrammer viser, at de beløb, der skal øremærkes under de politiske kriterier, herunder RIA-projekter inden for IPA-komponenten for teknisk bistand og institutionsopbygning, forventes at udgøre op til mellem 30 % og 35 % af det samlede beløb. Det samlede beløb, der blev bevilget til projekter inden for dette område, var på 58,6 millioner euro i 2007 og 75,5 millioner euro i 2008.

3.

- a) Kommissionens risikovurdering bekræfter Rettens konklusioner. Dog er risiciene forbundet med bæredygtighed og ejerskab til projekter under IPA 2007- og 2008-programmerne nu reduceret takket være de opstillede betingelser og foranstaltninger, der er indbefattet i projekterne, såsom samfinansiering.
- c) Kommissionen benytter principper om sund og effektiv finansiel forvaltning og vurderer det risikoniveau, der er forbundet med hvert enkelt projekt. Kontrakter underskrives ikke eller kan suspenderes, hvis der ikke findes rimelig sikkerhed for, at betingelserne for projektets iværksættelse vil blive opfyldt.

BEMÆRKNINGER

13.

Ved iværksættelsen af årlige projekter var Kommissionen nødt til at tage højde for skiftende omstændigheder og samtidig holde sig inden for grænserne af de overordnede strategiske mål.

Tekstboks 1 — Eksempler på strategiske og ikke-strategiske investeringsprojekter

Tilfælde nr. 2: et projekt, der ikke følger det årlige program

Behovet for kapacitetsforbedring inden for asylområdet er identificeret på politisk niveau. Kommissionen opfordrede i sin periodiske rapport fra 2002 landet til at »forbedre sin kapacitet til at behandle asylansøgninger«, mens den første vurderingsmission på RIA-området, der blev gennemført i juni 2002, anbefalede, at der »etableredes passende modtagefaciliteter for asylansøgere«.

14.

Ved finansiering af projekter tages der altid højde for de strategiske rammer.

Kommissionen har konsekvent tilskyndet justits- og indenrigsministerierne til at udvikle deres udvælgelsesprocedure.

Tekstboks 3 — Eksempler på uproduktiv og ineffektiv distribution og brug af EU-finansieret udstyr

Motorcykler, der var bevilget af CARDS, blev tildelt til grænsepolitistationer for at patruljere langs den grønne grænse. Indenrigsministeriet påtog sig at levere beskyttelsesudstyret. Et udbud blev lanceret, og et bud blev valgt i starten af 2009.

KOMMISSIONENS SVAR

Indkøbet af udstyret påhvilede oprindeligt beskæftigelses- og socialministeriet. Kommissionen og UNHCR tog sammen dette spørgsmål op med regeringen. En del af udstyret blev installeret på centret i april 2008, resten i slutningen af sommeren 2008.

Kommissionen har siden forstærket sit overordnede tilsyn gennem inspektionsbesøg udført af EF-delegationernes personale og periodisk rapportering om anvendelsen af midlerne samt gennem et tæt samarbejde med det albanske statspoliti.

Tekstboks 5 — Eksempel på et ikke-implementeret grænseovergangsprojekt

På grund af et fast engagement fra Bosnien-Hercegovinas ministerråd og Grude kommune, ifølge hvilket grundekspropriationsprocessen ville være afsluttet i slutningen af september 2004, underskrev Kommissionen en arbejdskontrakt på 2,9 millioner euro til bygning af grænseovergangsstedet i Gorica i oktober 2004. En sådan situation var ikke ualmindelig på grund af den juridiske usikkerhed som følge af kompetenceoverførslen inden for told- og grænseanliggender fra entiteterne til den bosnisk-hercegovinske stat. Desuden var grænseovergangsstedet i Gorica af det føderale transportministerium i BiH udpeget til bygning som den prioriterede grænseovergang. I det foreliggende tilfælde mødte Kommissionen uventet modstand, der ikke kunne tilsidesættes af Staten, fra de lokale myndigheder mod eksproprieringen som følge af grundenes værdiansættelse.

For bæredygtigheden og ejerskabet af projekter under IPA 2007- og 2008-programmerne indeholder projektbladene foranstaltninger for at undgå vanskeligheder med byggetilladelser og jordens ejerforhold.

BiH's indirekte beskatningsadministration (ITA) planlægger at bygge et toldsted inde i landet i Mostar (inden for ITA's regionale center i Mostar), der vil være ejet af ITA. ITA vil således modtage 100 % af indtægterne i forbindelse med brugen af toldstedet. Bygningen af toldsteder inde i landet er også angivet i BiH's integrerede grænseforvaltningsstrategi (revideret version vedtaget i juli 2008). ITA planlægger at bygge fire toldsteder inde i landet i BiH inden for fire af ITA's regionale centre, nemlig Mostar, Sarejevo, Banja Luka og Tuzla.

19.

Beslutningen for eller imod et fælles grænseovergangssted afhænger af en række faktorer, heriblandt prisen. Der findes desuden nogle eksempler på fælles grænseovergange mellem vestbalkanske lande (eller mellem disse og deres naboer), som er støttet af EU-midler. En fælles grænseovergang kan afgjort forstærke samarbejdet mellem de to involverede lande, men der findes også andre muligheder for bilateralt samarbejde ved grænserne.

Kommissionen undersøger på nuværende tidspunkt, hvorvidt Schengenreglerne om fælles grænseovergangssteder mellem vestbalkanske lande og deres naboer vil gælde i tilfælde af en asylansøgning, der indgives af en asylansøger på et tredjeland's territorium (men fysisk ved det fælles grænseovergangssted). EU-perspektivet for de vestbalkanske lande gør det nødvendigt at tage sådanne EU-interne overvejelser med i betragtning ved fremsættelsen af politikanbefalinger i forhold til disse lande.

KOMMISSIONENS SVAR

Tekstboks 6 — Eksempel på en investering, der styrker retsstatsprincipperne

Bygning af Appeldomstolen i Vlora, Albanien

Siden revisionen er energiforsyningen i hele landet forbedret meget, og hyppigheden af strømafbrydelser er reduceret kraftigt. Parallelt hermed har justitsministeriet siden begyndelsen af 2009 øget drifts- og vedligeholdelsesbudgettet for hele retsinfrastrukturen.

I denne forbindelse er det værd at bemærke, at budgetforvaltningen og styringen i de retslige institutioner gradvis bliver mere transparent og mere standardiseret.

23.

Albanien har indgået en tilbagetagelsesaf-tale, der trådte i kraft den 1. maj 2006, og Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har alle indgået sådanne aftaler, som trådte i kraft den 1. januar 2008. I hver af disse aftaler angives det, at aftalens gennemførelse skal overvåges af et fælles tilbagetagelsesudvalg, der omfatter repræsentanter fra både Kommissionen og de nationale myndigheder. De fælles udvalg holder jævnlige møder, i hvilke medlemsstaternes repræsentanter også deltager. Den korrekte gennemførelse af disse aftaler er en betingelse for ophævelsen af EU's visumforpligtelse. De vurderinger, der er gennemført i denne sammenhæng, har bekræftet, at aftalerne gennemføres korrekt og rettidigt.

24.

I mellemtiden er situationen forbedret: For bæredygtigheden og ejerskabet af projekter under IPA 2007- og 2008-programmerne indeholder projektbladene specifikke betingelser med hensyn til infrastrukturvedligeholdelse.

25.

Kommissionen er opmærksom på, at et bedre tilsyn med midlerne kunne have en positiv effekt på investeringsprojekternes virkning og bæredygtighed.

Tekstboks 8 — Eksempel på et infrastrukturprojekt uden effekt

Operationerne ved grænseovergangsstedet er på nuværende tidspunkt reguleret af den instruktion, der er udsendt af ITA's direktør. Ifølge de relevante myndigheder i BiH udgør denne instruktion ikke et gyldigt dokument for en officiel omkategorisering (nedklassificering) af grænseovergangsstedet, eftersom en sådan beslutning for at være gyldig skal vedtages af de relevante institutioner i BiH og offentliggøres i statstidende, hvilket ikke var sket i dette tilfælde. Efter deres mening kan dette instruktionsbrev udsendt af ITA's direktør ikke betragtes som en officiel beslutning om omkategorisering, skønt driften af grænseovergangsstedet er underlagt netop denne instruktion.

26.

Modtagerne er nu involveret i anskaffelsesprocessen lige fra projektudarbejdelsen til vurderingen af bud (hvor en repræsentant for modtageren altid er til stede som stemmeberettiget medlem).

KOMMISSIONENS SVAR

Eftersalgsservice kan ikke opgøres på udbudstidspunktet og ligger normalt uden for gennemførelsesperioden for Kommissionens programmer. Ydelsen af eftersalgsservice er normalt et krav i udbud om udbud om leverancer til Fællesskabet, men kontrakten for denne service skal forhandles af modtageren og finansieres ikke af Fællesskabet.

Investeringerne matchede ikke de nødvendige institutionelle kapaciteter

27.

Kommissionen kombinerer normalt investeringer i udstyr og infrastruktur med institutions- og kapacitetsopbygning. Hvad angår grænseforvaltningen, kombineres tilvejebringelsen af udstyr og infrastruktur med støtte til uddannelse af grænsepoliti og organisationsmæssige reformer. De overordnede mål for hvert land er baseret på en integreret grænseforvaltningsstrategi.

28.

Projektet er en etape i en mere langsigtet strategi. Leveringen af it-udstyr har ført til en væsentlig forbedring af arbejdsmetoderne og den øjeblikkelige dataoverførsel mellem de tilsluttede politistationer og ministeriets centrale it-enhed, hvilket muliggør en videre behandling i de relevante politiafdelinger. Dette var projektets tilsigtede og umiddelbare mål. Der er planlagt en yderligere udvidelse af netværket i flere faser.

a) På nuværende tidspunkt er syv grænseovergangssteder i Montenegro (som dækker 85 % af trafikken) forbundet med den centrale database og Interpols database. Et yderligere grænseovergangssted forventedes tilsluttet i juni 2009. Montenegro har i forbindelse med den igangværende dialog om visumliberalisering erklæret, at alle grænseovergangssteder vil være tilsluttet den centrale database i slutningen af 2009, og at dette vil blive finansieret med nationale midler.

b) I andre vestbalkanske lande er der i mellemtiden vedtaget nye databeskyttelseslove.¹ I nogle af landene er yderligere lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger stadig nødvendige for at indføre en tilstrækkelig beskyttelse af persondata.

c) Skriftlige instruktioner om adgangskontrol hører under de nationale myndigheder. Kommissionen støtter også gennemførelsen af adgangskontrolprocedurer gennem teknisk bistand eller parvist samarbejde (twinning).

34.

Reformstrategierne omkring RIA-spørgsmål omfatter resultatindikatorer. Der er udarbejdet politiknotater, som yder vejledning i programmering og i de resultater, der skal opnås ved finansiel bistand. Den overordnede situation vurderes ved peer-evalueringer af eksperter fra medlemsstaterne, som kommer med anbefalinger om, hvad der skal opnås med den fremtidige bistand. Desuden indeholder den årlige fremskridtsrapport en vurdering af, i hvilket omfang værdierne frihed, sikkerhed og retfærdighed (dvs. retsstatsprincippet, overholdelsen af grundlæggende rettigheder) overholdes i hvert af de vestbalkanske lande.

¹ Nye databeskyttelseslove er vedtaget i 2007 (Kroatien)

og i 2008 (Albanien, Serbien, Montenegro og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien).

KOMMISSIONENS SVAR

Tekstboks 9 — Ustabil personalesituation i den offentlige administration i Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

Personalemangel og høj udskiftning af personale efter valg er en kilde til bekymring. Kommissionen har bestræbt sig på jævnlige overfor de nationale og lokale myndigheder at understrege vigtigheden af at fastholde personalet som en garanti for øget effektivitet i den offentlige administration.

Der kan meldes om visse forbedringer siden revisionen inden for migrationsområdet, hvor direktoratet for migrationspolitik under det albanske beskæftigelsesministerium er blevet styrket, og yderligere personale ansat.

Ministeriet indførte ændringer i henhold til den gældende lovgivning og hovedsageligt baseret på såkaldt utilfredsstillende resultater. Dette medførte en midlertidig forsinkelse af reformprocessen og blev påtalt af Kommissionen. Det tog det nyligt indsatte personale en vis tid at finde sig til rette, men resultatindikatorerne for jobindehaverne i alle de pågældende stillinger er forholdsvis bedre nu end for tre år siden.

Tekstboks 10 — Eksempler på udvidet operationel kapacitet

Fællesskabets bistand kan have bidraget til at tilvejebringe den infrastrukturelle og organisationsmæssige kapacitet og kompetence, der er nødvendig for at planlægge og gennemføre en operation af dette omfang, men den var hverken en direkte eller indirekte faktor i gennemførelsen heraf.

38.

Skønt Kommissionen tilskynder de forskellige tjenester til at samarbejde, udgør interne spændinger og en splittet, ukoordineret politikudformning mellem staten og entiteterne i Bosnien-Hercegovina den væsentligste forhindring for en problemfri drift af institutionerne og skabelsen af mere effektive og bedre fungerende statslige strukturer. Manglen på politisk enighed omkring landets hovedorientering påvirker også uundgåeligt resultaterne af den finansielle bistand.

Tekstboks 11 — Eksempler på videreuddannelsescentre for retsvæsenet

Oprindeligt indbød justitsministeriet ingen af projektets internationale eksperter til at deltage i udarbejdelsen af loven, der styrer Akademiet til Uddannelse af Dommere og Anklagere. Som følge af pres fra donorgruppen blev eksperterne til slut hørt, og visse af deres anbefalinger er medtaget i den endelige lovtekst. Ikke desto mindre har den nuværende lov stadig mangler, som der skal gøres noget ved. Justitsministeriet har sat udarbejdelsen af lovændringer på den lovgivningsmæssige dagsorden for 2009.

På nuværende tidspunkt er Akademiet fuldt funktionelt for både grunduddannelse og videreuddannelse. Hvad angår grunduddannelsen, dimitterede første årgang af studerende fra Akademiet i februar 2009, og anden årgang er nu under uddannelse. Hvad angår videreuddannelsen, har Akademiet løbende udvidet spændvidden af sine aktiviteter og kategorierne af udbudte uddannelser.

KOMMISSIONENS SVAR

Beslutningen om at opgive en tidligere aftalt strategi om uddannelse af undervisere med henblik på at forbedre undervisningsteknikken blev truffet af de lokale myndigheder.

I løbet af gennemførelsen af projektet stod Kommissionen over for vekslende prioriteringer som følge af forskellige justitsministre, højesteretsformænd og direktører for det juridiske uddannelsescenter, som havde forskellige syn på videreuddannelsescentrenes rolle.

41.

Eftersom de projekter, der blev lanceret under programmet, var de første regionale CARDS-projekter inden for RIA-området, gennemførte eksperter fra EU-medlemsstaterne RIA-vurderingsmissioner i regionen i maj-juni 2002, hvorved de identificerede flere vigtige fælles behov, som de lancerede projekter derefter tilstræbte at afhjælpe.

43.

For de fremtidige projekter vil der blive udarbejdet koncise oversigter over fremskridtene i retning af opfyldelsen af specifikke mål. Kommissionen vil gerne understrege, at alle resultater som fastsat i projektbeskrivelsen blev leveret.

44.

Kommissionen har lært af disse tidligere erfaringer og går nu frem ifølge en formaliseret tilgang, hvor modtageren er i førersædet i bistandsprocessen og tager det fulde ansvar for de forventede målsætninger, metoder og resultater.

Yderligere styrkelse af modtagernes ejerskab til projekterne er en prioritet under IPA.

Tekstboks 12 — Eksempler på »learning by doing«-projekter i Bosnien-Hercegovina

Tilfælde nr. 2: ufuldstændig overdragelse af ansvar til modtageren — Krigsforbryderkammeret

Med hensyn til overdragelsen af personale indebar krigsforbrydelsesprojektet en femårig gennemførelsesperiode, dvs. fra 2005 til og med 2009. Siden revisionen er planerne om at afslutte alle de internationale dommeres og anklageres mandater blevet taget op til fornyet overvejelse, navnlig i lyset af det resterende efterslæb og domstolens budgetrestriktioner på 15 % for 2009. Af politiske, tekniske og budgetmæssige årsager er domstolen (og anklagemyndigheden) således gunstigt stemt for deres fortsættelse efter den oprindelige skæringsdato i december 2009.

46.

Kommissionen betragter nu, i hvilket omfang værdierne frihed, sikkerhed og retfærdighed, såsom retsstatsprincippet og overholdelsen af grundlæggende rettigheder, overholdes i centrale tredjelande (herunder de lande, der har været genstand for denne revision), som en vigtig virkningsindikator i forbindelse med en af de overordnede målsætninger på området retfærdighed, frihed og sikkerhed.

47.

En gennemgang af gennemførelsen af flere institutionsopbyggende projekter viser, at Kommissionen gentagne gange og løbende har forsøgt at yde en positiv indflydelse til fremme af projekternes bæredygtighed.

KOMMISSIONENS SVAR

48.

For at styrke modtagernes ejerskab organiseres der jævnlige regionale koordinationsmøder med EU-hovedkvarteret, Fællesskabets delegationer og modtagerne. Desuden høres modtagerne fra et tidligt tidspunkt omkring det flerårige planlægningsdokument og udkastene til projektbladene.

Hvad angår den regionale RIA-programmering under IPA 2009 pågår der drøftelser med modtagerne med henblik på at levere bedre programmer, der svarer til modtagernes behov, fra et regionalt EU-integrationsperspektiv og i forhold til strategidokumentet, landerapporterne og tiltrædelsesparkerskaberne/de europæiske partnerskaber.

49.

Det regionale samarbejdsråd overtog i første halvdel af 2008 den tidligere stabilitetspagts rolle som facilitator for det regionale donorsamarbejde inden for RIA-området og organiserer konferencer i dette øjemed.

I denne sammenhæng organiseres der også donorsamarbejds møder på individuelle initiativer, såsom det regionale initiativ for migration, asyl og flygtninge (MARRI) og det regionale antikorrupsionsinitiativ (RAI).

52.

Det Europæiske Genopbygningsagentur har med succes udført sit mandat for genopbygning og stabilisering efter kriser. Kommissionen finder, at Det Europæiske Genopbygningsagentur har været et effektivt redskab inden for det område, det var beregnet til, takket være dets evne til hurtig levering, som var essentiel i genopbygningsfasen.

53.

Donorkoordination betragtedes allerede som en prioritet i CARDS, eftersom der i slutningen af 2005 blev afholdt et donorkoordinationsmøde i Bruxelles, hvor den bedste praksis, der var anvendt i Albanien, blev fremlagt, og forskellige koordinationsaspekter blev diskuteret.

Under IPA har viljen til at sikre en effektiv donorkoordination i marken udviklet sig til en topprioritet: Yderligere konferencer om bistandseffektivitet på Vestbalkan og i Tyrkiet blev organiseret i Bruxelles i oktober 2008 og i Tirana i april 2009. En opfølgende konference er planlagt til oktober 2009.

54.

Kommissionen bestræber sig til stadighed på at forbedre donorkoordinationen. Et internt netværk blev genetableret i starten af 2008 for at forbedre koordinationen af politik og programmering inden for RIA-området. Inden for dette netværk afholdes der regelmæssige møder, som også involverer Fællesskabets delegationer. I denne sammenhæng er der udarbejdet tematiske noter med anbefalinger for politik og programmering omkring retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet.

KOMMISSIONENS SVAR

Tekstboks 14 — Eksempel på et ukoordineret investeringsprojekt, hvor der deltog mange donorer

Siden 2002 har alle donorer forsynet de lokale myndigheder med køretøjer og efterladt dem som en donation ved afslutningen af deres projekter. Denne ukoordinerede tilgang hvad angår de lokale myndigheders manglende strategiske planlægning af et budget og de internationale organisationers svar på manglen på køretøjer førte i løbet af nogle få år til en uhomogen flåde med stigende vedligeholdelsesomkostninger. Dette problem blev opdaget af indenrigsministeriet. Sidste år startede indenrigsministeriet en koordineret revision af sin flåde ved at udlicitere og derefter indkøbe ca. 50 køretøjer. Alle disse køretøjer kom fra en enkelt førende EU-bilfabrikant, og dette forventes at have en positiv virkning på vedligeholdelsesudgifterne.

55.

Problemet med modstridende rådgivning, der kun berørte visse emner og begrænsede sig til en specifik periode, er i mellemtiden blevet løst, efterhånden som andre aktører forlod området, og det findes ikke længere, eftersom Kommissionen har fremmet en gradvis harmonisering af rådgivningen.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

56.

RIA-området er fortsat et prioritetsområde inden for programmeringen af instrumenterne til førtiltrædelsesstøtte, og der er i mellemtiden truffet foranstaltninger for at sikre projektresultaternes bæredygtighed.

57.

I sit forsøg på at koordinere donorerne opretholder Kommissionen regelmæssige kontakter for koordination af politikbistand og finansiel bistand med Europarådet, Venedigkommissionen, FN's Højkommissær for Flygtninge, Den Internationale Organisation for Migration, Den Internationale Krigsdomstol for det tidligere Jugoslavien og bilaterale donorer. Der afholdes jævnligt møder mellem Fællesskabets delegationer og medlemsstaternes ambassader for at koordinere deres bilaterale finansielle bistand med Fællesskabets. Kommissionen organiserede i efteråret 2008 og april 2009 konferencer med hoveddonorerne med det formål at forbedre donorkoordinationsmetoderne. Den næste konference, som hovedsageligt vil fokusere på de praktiske aspekter af koordinationen i marken, er planlagt til oktober 2009.

Det regionale samarbejdsråd overtog i løbet af første halvdel af 2008 den tidligere stabilitetspagts rolle som facilitator for det regionale donorsamarbejde inden for RIA-området og organiserer konferencer i dette øjemed. Der organiseres også donorsamarbejds møder på regionale initiativer.

KOMMISSIONENS SVAR

Anbefaling 1

- a) Kommissionen fastsætter nu virkningsindikatorer, som er en del af den aktivitetsbaserede forvaltningscyklus. De indbefatter, i hvilket omfang værdierne frihed, sikkerhed og retfærdighed nu overholdes i centrale tredjelande, inklusive de lande, hvor revisionen blev gennemført. Disse værdier omfatter retsstatsprincippet og overholdelsen af grundlæggende rettigheder.
- b) Kommissionen kombinerer normalt investeringer i udstyr og infrastruktur med institutions- og kapacitetsopbygning. Tilvejebringelsen af udstyr og infrastruktur kombineres med støtte til uddannelse og organisationsmæssige reformer.
- c) De praktiske aspekter af donorkoordinationen er nu under undersøgelse. Angående denne særlige mulighed har Kommissionen taget initiativer inden for rammerne af en »projektmesse«, der blev organiseret i foråret 2009.
- d) Eftersom finansforordningen tillader Kommissionen at iværksætte eksterne foranstaltninger sammen med andre aktører, vil denne type foranstaltning blive overvejet, når den betragtes som anvendelig.

Anbefaling 2

- a) Modtagerne er nu involveret i udbudsproceduren lige fra projektudarbejdelsen til vurderingen af bud (hvor en repræsentant for modtageren altid er til stede som stemmeberettiget medlem). For at styrke modtagernes ejerskab organiseres der mere generelt jævnlige regionale koordinationsmøder med EU-hovedkvarteret, Fællesskabets delegationer og modtagerne, og modtagerne høres fra et tidligt tidspunkt omkring det flerårige planlægningsdokument og udkastene til projektbladene.
- b) For bæredygtigheden og ejerskabet af projekter under IPA 2007- og 2008-programmerne indeholder projektbladene specifikke betingelser med hensyn til infrastrukturvedligeholdelse.
- c) Kommissionen er opmærksom på situationen og har i marts 2009 igangsat et regionalt finansielt bistandsprojekt med henblik på at forbedre overvågningen af myndighedernes resultater og den finansielle bistand inden for RIA-området.
- d) Kommissionen fastsætter nu virkningsindikatorer, som er en del af den aktivitetsbaserede forvaltningscyklus. De indbefatter, i hvilket omfang værdierne frihed, sikkerhed og retfærdighed nu overholdes i centrale tredjelande, inklusive de lande, hvor revisionen blev gennemført. Disse værdier omfatter retsstatsprincippet og overholdelsen af grundlæggende rettigheder.

KOMMISSIONENS SVAR

- e) Den finansielle bistand er komplementær til den politiske stabiliserings- og associeringsproces. Fremskridtsrapporterne og de europæiske partnerskaber indeholder specifikke anbefalinger til de påkrævede institutionelle ændringer. Visse projekter støtter også direkte reformer inden for RIA-området. For eksempel pågår der inden for programmeringen af IPA 2009 drøftelser med modtagerne med henblik på at levere bedre programmer, der svarer til modtagernes behov inden for RIA-området, fra et regionalt EU-integrationsperspektiv og i forhold til strategidokumentet, landerapporterne og tiltrædelsespartnerskaberne/de europæiske partnerskaber.

Anbefaling 3

Kommissionen er enig i, at et fælles grænseovergangssted afgjort kan forstærke samarbejdet mellem de to involverede lande, men der findes også andre muligheder for bilateralt samarbejde ved grænserne.

Praktiske spørgsmål forbundet med Schengenreglernes anvendelighed på fælles grænseovergangssteder i tilfælde af asylansøgninger skal tages i betragtning ved fremsættelsen af politikanbefalinger i forhold til disse lande.

Den Europæiske Revisionsret

Særberetning nr. 12/2009

Effektiviteten af Kommissionens projekter på området retlige og indre anliggender i den vestlige Balkanregion

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2009 — 57 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-450-0

doi:10.2865/78271

Hvordan får man fat i publikationer fra EU?

Publikationer til salg:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- Hos boghandleren; oplys titel, forlag og/eller ISBN-nummer
- Ved at kontakte et af vores salgssteder direkte. Adresser, telefonnumre osv. findes på følgende webadresse: <http://bookshop.europa.eu>, eller send en fax til +352 2929-42758 med anmodning om kontaktoplysninger.

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- Hos Europa-Kommissionens repræsentationer eller delegationer. Adresser, telefonnumre osv. findes på følgende webadresse: <http://ec.europa.eu>, eller send en fax til +352 2929-42758 med anmodning om kontaktoplysninger.

I DENNE BERETNING ANALYSERER DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET EFFEKTIVITETEN AF EUROPA-KOMMISSIONENS PROJEKTER PÅ OMRÅDET RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER I DEN VESTLIGE BALKANREGION. BERETNINGEN DÆKKER BÅDE INVESTERINGS- OG INSTITUTIONSOPBYGNINGSPROJEKTER PÅ DE FIRE UNDEROMRÅDER: ASYL OG MIGRATION, INTEGRERET GRÆNSEFORVALTNING, RETSVÆSEN OG POLITI.

I BETRAGTNING AF DE POLITISKE OG ORGANISATIONSMESSIGE VANSKELIGHEDER HAR KOMMISSIONENS FORVALTNING AF PROJEKTER PÅ OMRÅDET RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER I STOR UDSTRÆKNING VÆRET EFFEKTIV. RETTEN IDENTIFICEREDE DOG EN RÆKKE MANGLER, NAVNLIG MED HENSYN TIL EJERSKAB OG RESULTATERNES BÆREDYGTIGHED. BERETNINGEN INDEHOLDER ANBEFALINGER, SOM VIL KUNNE HJÆLPE MED AT GØRE KOMMISSIONENS BISTAND MERE PRODUKTIV OG EFFEKTIV.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



Publikationskontoret

ISBN 978-92-9207-450-0



9 789292 074500