

EVROPSKO
RAČUNSKO SODIŠČE

ISSN 1831-094X

Posebno poročilo št. 12

2009

USPEŠNOST PROJEKTOV KOMISIJE
NA PODROČJU PRAVOSODJA
IN NOTRANJIH ZADEV
ZA ZAHODNI BALKAN



SL



Posebno poročilo št. 12 // 2009

USPEŠNOST PROJEKTOV KOMISIJE NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV ZA ZAHODNI BALKAN

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

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

Tel. +352 4398-45410
Faks +352 4398-46410
E-naslov: auraud@eca.europa.eu
Spletni naslov: <http://www.eca.europa.eu>

Posebno poročilo št. 12 // 2009

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

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2009

ISBN 978-92-9207-466-1
doi:10.2865/82976

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

Printed in Luxembourg

KAZALO

Odstavek

KRATICE

I–V POVZETEK

1–5 UVOD

6–10 OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

11–55 OPAŽANJA

11–28 **NALOŽBENA PODPORA EU JE BILA VEČINOMA USPEŠNA, VENDAR JE TRAJNOST OGROŽENA**

12–15 ZARADI STANDARDOV EU IN INFRASTRUKTURE, KI JE V SLABEM STANJU, OBSTAJA RESNIČNA POTREBA PO NALOŽBAH

16–19 MEŠANI REZULTATI PRI POMEMBNI KATEGORIJI NALOŽBENIH PROJEKTOV: UPRAVLJANJU MEJ IN VARNOSTI
20–23 USKLADITEV PREDNOSTNIH NALOG EU IN NACIONALNIH PREDNOSTNIH NALOG JE NUJEN PREDPOGOJ ZA USPEH

24–26 UČINEK IN TRAJNOST NALOŽBENIH PROJEKTOV STA OGROŽENA

27–28 NALOŽB NE SPREMLJAJO POTREBNE INSTITUCIONALNE ZMOGLJIVOSTI

29–49 **POTREBE PO VZPOSTAVLJANJU INSTITUCIJ SO PRECEJŠNJE, AMPAK PORABA EU JE PRINESLA LE OMEJENE SPREMEMBE**

30–35 UPRAVLJANJE SPREMEMB IN VZPOSTAVLJANJE INSTITUCIJ STA OMEJENA IN SLABO IZMERJENA

36–39 TRAJNOST VZPOSTAVLJANJA INSTITUCIJ JE OGROŽENA ZARADI MENJAV KLJUČNIH USLUŽBENCEV IN KORUPCIJE

40–45 USPOSABLJANJE – VEČ IZLOŽKOV KOT REZULTATOV

46–49 LOKALNO LASTNIŠTVO JE KLJUČNI DEJAVNIK ZA USPEH PRI IZBOLJŠEVANJU PRAVNE DRŽAVE

50–55 **UPRAVLJAVSKI PRISTOPI IN KOORDINACIJA DONATORJEV**

51–52 MED UPRAVLJAVSKIMA PRISTOPOMA NI BISTVENE RAZLIKE

53–55 KOORDINACIJA DONATORJEV, KI JO VODIJO UPRAVIČENCI, NI BILA OKREPLJENA

56–58 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

**PRILOGA I — REVIDIRANI PROJEKTI CARDS S PODROČJA PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV
TER OCENA NJIHOVE USPEŠNOSTI**

PRILOGA II — REVIZIJSKA METODOLOGIJA IN VZOREC

PRILOGA III — SKUPNA POMOČ V DONACIJAH V OBDOBJU 2006–2008, 4 240 MILIJONOV EUR PO VIRIH

PRILOGA IV — STOPNJA ZAZNANE KORUPCIJE – ZAHODNI BALKAN

PRILOGA V — UPRAVLJAVSKA STRUKTURA KOMISIJE NA ZAHODNEM BALKANU

PRILOGA VI — SKUPNE DONACIJE IN POSOJILA V OBDOBJU 2006–2008, 10 488 MILIJONOV EUR, PO VIRIH

ODGOVORI KOMISIJE

KRATICE

BiH: Bosna in Hercegovina

CARDS: Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo

GD ELARG: Generalni direktorat za širitev

EAR: Evropska agencija za obnovo

EBOR: Evropska banka za obnovo in razvoj

EIB: Evropska investicijska banka

EU: Evropska unija

EUPOL-Proxima: Policijska misija Evropske unije v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji

PAMECA: Misija Evropske skupnosti za pomoč policiji v Albaniji

POVZETEK

I.

V strateškem interesu Evropske unije za Zahodni Balkan je vzpostaviti demokracijo, varnost in dolgoročno stabilnost. Balkan sta v preteklosti prizadela negotovost in nasilje. Politične in gospodarske razmere so še vedno občutljive. Zato je sektor pravosodja in notranjih zadev za EU zelo pomemben. Želja po članstvu v EU je prispevala k temu, da je EU postala največja in najvplivnejša zunanja zainteresirana stran v regiji. Komisija je med letoma 2001 in 2006 za projekte s področja pravosodja in notranjih zadev za Zahodni Balkan porabila skoraj 500 milijonov EUR. Cilj nje ne pomoči je bil, da se države Zahodnega Balkana uskladijo s standardi EU prek primernih upravnih in pravosodnih struktur ter struktur kazenskega pregona.

II.

Sodišče je pri reviziji ocenilo:

- (a) v kolikšni meri so bile potrebe na področju pravosodja in notranjih zadev pravilno ugotovljene in projekti relevantni za ugotovljene potrebe ter
- (b) v kolikšni meri so bili načrtovani izloški pridobljeni ter pričakovani rezultati doseženi in trajnostni.

III.

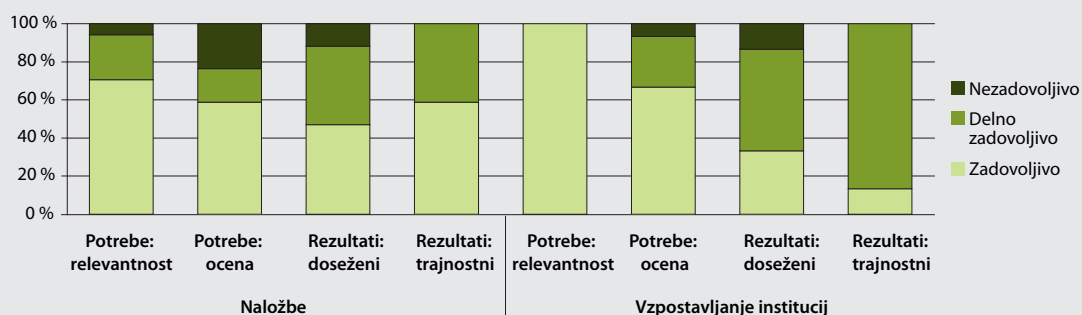
Revizija, ki jo je opravilo Sodišče, je zajela tako naložbene projekte kot projekte za vzpostavljanje institucij na štirih področjih pravosodja in notranjih zadev: azil in migracije, integrirano upravljanje mej, sodstvo ter policija. Sodišče je ugotovilo, da¹:

- (a) je za razliko od preteklih pristopnih programov Komisija dala prednost sektorju pravosodja in notranjih zadev ter se je pomembnih strukturnih reform skušala lotiti bolj zgodaj v širitvenem procesu;
- (b) je glede na težavno politično in organizacijsko okolje Komisija projekte s področja pravosodja in notranjih zadev v veliki meri upravljala uspešno, čeprav je Sodišče ugotovilo nekatere pomanjkljivosti, zlasti glede trajnosti rezultatov;
- (c) so bile analize potreb včasih neustrezne in ni bilo koordinacije donatorjev;

¹ Povzetek ugotovitev o projektih je v **grafičnem prikazu 1**.

GRAFIČNI PRIKAZ 1

POVZETEK UGOTOVITEV O REVIDIRANIH PROJEKTIH



POVZETEK

- (d) je naložbena pomoč, ki jo financira Komisija, pomembno in koristno prispevala k nacionalni infrastrukturi in institucijam, čeprav niso vsi naložbeni projekti dosegli povsem zadovoljivih rezultatov in je trajnost ogrožena;
 - (e) so bili po drugi strani dosežki projektov za vzpostavljanje institucij le delno zadovoljivi in je zanje malo verjetno, da bodo trajnostni. To je bilo posledica nadaljevanja politične šibkosti in nezavezanosti (lastništva) upravičencev, saj večina pobud za reforme ne pride iz regije, temveč od Evropske komisije ali drugih zunanjih zainteresiranih strani;
 - (f) ni bilo bistvene razlike med uspehom projektov, ki so jih upravljale delegacije, in uspehom projektov pod pravo EAR.
- (b) bi se naložbeni projekti bolje dopolnjevali s projekti za vzpostavljanje institucij;
- (c) bi vsi donatorji, ki delujejo na območju, vključno s Komisijo kot glavnim donatorjem, poskrbeli za boljšo medsebojno koordinacijo (na primer, en donator bi lahko financiral ali sofinanciral projekt, ki ga je zasnoval drugi donator);
- (d) bi donatorji ponovno razmislili o procesu javnih naročil za opremo. Vedno, ko je to mogoče, bi bilo treba upoštevati možnost večdonatorskih naložbenih skladov, ki bi jih upravljale države prejemnice.
- V.**
Trajnost projektov bi bilo mogoče izboljšati, če:

IV.

Sodišče na podlagi teh opažanj podaja priporočila, ki bi Komisiji lahko pomagala zagotavljati učinkovitejšo in uspešnejšo pomoč. Rezultate projektov bi bilo mogoče izboljšati, če:

- (a) bi bila pri snovanju projektov s področja pravosodja in notranjih zadev podpora Skupnosti skladna s cilji letnega programa (na primer, prednost bi bilo treba dati bodočim skupnim mejnim prehodom, saj bi to spodbujalo regionalno sodelovanje);
- (b) se povečala udeležba upravičencev;
- (b) se noben projekt ne bi začel brez načrta za vzdrževanje;
- (c) bi Komisija podrobneje spremljala razdelitev ter vrednotila uporabo opreme in infrastrukture, ki ju financira EU;
- (d) bi zagotovljeno tehnično pomoč ustrezno dopolnjevala dejavna spodbuda za institucionalne spremembe.

UVOD

1. Širitev služi strateškim interesom EU, povezanim s stabilnostjo in varnostjo ter preprečevanjem konfliktov. Sedanji načrt širitve zajema države Zahodnega Balkana, ki imajo možnost postati članice EU, ko izpolnijo potrebne pogoje.
2. Revizija sektorja pravosodja in notranjih zadev na Zahodnem Balkanu je obravnavala področje, ki je politično zelo pomembno. Sektor pravosodja in notranjih zadev je eno od najpomembnejših področij sodelovanja med Evropsko unijo in državami Zahodnega Balkana, razčleniti pa ga je mogoče na štiri podpodročja: azil in migracije, integrirano upravljanje mej, sodstvo ter policija. Vrednost pogodb, povezanih s pravosodjem in notranjimi zadevami, v okviru Komisijinega programa za Zahodni Balkan (CARDS²) v obdobju od leta 2001 do 2006 znaša približno 470 milijonov EUR³.
3. Pred začetkom revizije so bila ugotovljena naslednja glavna tveganja za dobro finančno poslovanje:
 - (a) projekti s področja pravosodja in notranjih zadev se izvajajo v občutljivih političnih in gospodarskih razmerah, zato je možno, da pomoč Komisije ne bo dosegla načrtovanih ciljev politike in ne bo trajnostna;
 - (b) za uspeh projektov je bistvenega pomena vloga države prejemnice in končnih upravičencev, saj ima Komisija omejene možnosti za krepitev usposobljenosti, strokovnosti in neodvisnosti ustanov za pravosodje in notranje zadeve;
 - (c) Skupnost je pod pritiskom, da doseže visoke stopnje sklepanja pogodb, zato je možno neupoštevanje proračunskih, postopkovnih in političnih omejitev prejemnikov in upravičencev. To lahko škoduje uspešnosti izločkov, zlasti kadar se skuša izboljšati upravne zmogljivosti;
 - (d) izkušnje iz preteklosti kažejo, da je izpolnjevanje meril za pravosodje in notranje zadeve pri širitvi med najzapletenejšimi vprašanji, če ne celo najzapletenejše⁴.

² CARDS je kratica za „pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo“, program pa je zajemal obdobje od leta 2000 do 2006.

³ To je predstavljalo približno 10 % skupnega proračuna CARDS. Večina porabe CARDS se je izvajala v prvih letih programa in je bila namenjena nujnim pokonfliktnim potrebam prebivalcev Zahodnega Balkana.

⁴ Kar zadeva zadnjo širitev v letu 2007, morata Bolgarija in Romunija v sektorju pravosodja in notranjih zadev še vedno doseči napredek. EU se je odločila vzpostaviti posebni mehanizem za sodelovanje in preverjanje, da bi najnovejšima državam članicama pomagala razrešiti neodpravljene pomanjkljivosti.

4. Cilji programov Komisije so bili:

- (a) okrepiti pravno državo, človekove pravice in odnose s civilno družbo;
- (b) podpreti reformo sodstva in usklajevanje nacionalne zakonodaje z zahtevami EU;
- (c) izvesti reformo policije na splošno in predvsem mejne policije ter zagotoviti javni red;
- (d) boj proti korupciji, nezakonitim migracijam, organiziranemu kriminalu in terorizmu;
- (e) lajšati razvoj, trgovinske odnose in promet;
- (f) krepiti institucionalne in operative zmogljivosti, npr. pri zadevah, povezanih z azilom in migracijami, vizumi in integriranim upravljanjem mej.

⁵ Tehnična pomoč je sredstvo, ki se uporablja pri mnogih raznovrstnih razvojnih projektih in programih, opredeliti pa jo je mogoče kot „strokovnjaki, najeti za prenos znanja in izkušenj ter vzpostavljanje in krepitev institucij“. Sklic na Posebno poročilo št. 6/2007 o uspešnosti tehnične pomoči pri razvoju zmogljivosti, ki ga je objavilo Sodišče (UL C 312, 21.12.2007, str. 3).

⁶ Tesno medinstitucionalno sodelovanje (*twinning*) se je začelo leta 1998 v namene pristopne pomoči in zagotavlja okvir za sodelovanje upravnih in poljavnih organizacij z njihovimi ustrezniki v državah članicah.

5. Pomoč Skupnosti za pravosodje in notranje zadeve se izvaja prek financiranja naložb v infrastrukturo in opremo ali prek projektov za vzpostavljanje institucij. Naložbe so javna naročila gradenj ali blaga. Z vzpostavljanjem institucij prek tehnične pomoči⁵ ali tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (*twinning*)⁶ se določajo standardi in osnovna pravila za javno službo, npr. zakoni in strategije z ustreznim usposabljanjem.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

6. Evropska unija pomaga državam Zahodnega Balkana predvsem prek posebnih programov in projektne podpore. Namen revizije Sodišča je bil oceniti uspešnost projektov Evropske komisije na področju pravosodja in notranjih zadev za Zahodni Balkan. Revizijsko delo je vključevalo vzorec 33 projektov s področja pravosodja in notranjih zadev, tj. 30 nacionalnih in treh regionalnih projektov, ki so se izvajali v okviru letnih programov v obdobju 2001–2005⁷. Obe vrsti pomoči, torej naložbe in vzpostavljanje institucij, sta bili v vzorcu enakomerno zastopani. Seznam revidiranih projektov je z njihovimi rezultati in ugotovitvami Sodišča objavljen v **Prilogi I**. Podrobnosti o revizijski metodologiji in vzorcu so navedene v **Prilogi II**.

7. Glavni cilj revizije je bil oceniti, v kolikšnem obsegu:

- (a) so bile potrebe na področju pravosodja in notranjih zadev pravilno ugotovljene in projekti relevantni za ugotovljene potrebe⁸ ter
- (b) so bili načrtovani izločki zagotovljeni ter pričakovani rezultati doseženi in trajnostni⁹.

8. Komisija je na Zahodnem Balkanu uporabljala dva osnovna upravljavski pristopa: preneseno in posredno centralizirano upravljanje. Pri prenesenem upravljanju so delegacije Komisije v Albaniji, Bosni in Hercegovini ter na Hrvaškem odgovorne za pripravo projektov, sklepanje pogodb ter finančno in tehnično izvajanje. Pri pristopu posrednega centraliziranega upravljanja je Evropska agencija za obnovo (EAR) do konca leta 2008 upravljala programe v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, na Kosovu (v okviru resolucije Varnostnega sveta OZN št. 1244/99), v Črni gori in Srbiji. Sodišče je preučilo, ali obstajajo kakršni koli dokazi, da je bil pri projektih s področja pravosodja in notranjih zadev en upravljavski pristop uspešnejši od drugega¹⁰.

⁷ Letni program, pripravljen za vsako državo, ki prejema podporo Skupnosti, v skladu z določbami uredbe CARDS vsebuje seznam projektov, ki se financirajo, in natančno navedbo zadevnih zneskov. Upravni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic in mu predseduje Komisija, poda mnenje o letnih odobritvah proračunskih sredstev.

⁸ Pri reviziji je bilo ocenjeno, v kakšnem obsegu so bili projekti s področja pravosodja in notranjih zadev glede na obseg in specifikacije potreb upravičeni, ter ali so bili alternativni pristopi preučeni in pravilno analizirani. Poleg tega je bilo ocenjeno, ali so bili cilji v skladu s prednostnimi nalogami, opredeljenimi v strateških dokumentih Komisije in Sveta ter v nacionalnih strateških dokumentih.

⁹ Pri reviziji je bilo ocenjeno, v kakšnem obsegu so upravičenci uspešno uporabljali pomoč, ki jo financira EU (na primer opremo, infrastrukturo in usposabljanje), ter ali so bili rezultati projektov finančno in operativno trajnostni.

¹⁰ Ta dodatni del je bil reviziji dodan na zaprosilo Evropskega parlamenta. Sklic na Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 22. aprila 2008 s pripombami, ki so sestavni del sklepa o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2006, Oddelek III – Komisija.

9. Evropska komisija je finančno najpomembnejši donator na Zahodnem Balkanu. Več kot polovica donacij regiji prihaja iz proračuna EU (**Priloga III**). V tem kontekstu je bilo pri reviziji preučeno, kako je vlada države prejemnice žela koristiti, ki izhajajo iz koordinacije donatorjev.
10. Poročilo je oblikovano glede na obliko pomoči, naložbene projekte in projekte za vzpostavljanje institucij, ter preučuje njihove relativne močne in šibke točke. Horizontalna vprašanja, povezana z upravljavskim pristopom in koordinacijo donatorjev, so obravnavana v tretjem oddelku.

ZEMLJEVID ZAHODNEGA BALKANA



OPAŽANJA

NALOŽBENA PODPORA EU JE BILA VEČINOMA USPEŠNA, VENDAR JE TRAJNOST OGROŽENA

11. V tem oddelku so najprej obravnavane ustreznost naložbenih projektov in ocene potreb, na katerih so projekti temeljili. V nadaljevanju so predstavljene ugotovitve o doseganju rezultatov in o tem, kako je treba uskladiti prednostne naloge EU in nacionalne prednostne naloge. Nato sledi vprašanje trajnosti, ki je razdeljeno na dva dela: prvega o pomembnosti vzdrževanja in drugega o potrebi po institucionalnih zmogljivostih, ki zadoščajo za zagotavljanje trajnosti.

¹¹ Zaradi nastanka šestih novih držav po razpadu nekdanje Jugoslavije je v regiji nastalo več kot 5 000 kilometrov novih mednarodnih mej, ki jih je treba pravilno nadzirati.

ZARADI STANDARDOV EU IN INFRASTRUKTURE, KI JE V SLABEM STANJU, OBSTAJA RESNIČNA POTREBA PO NALOŽBAH

12. Zaradi večletnega premajhnega vlaganja in geopolitičnih sprememb¹¹ so za uskladitev infrastrukture s standardi EU potrebne znatne naložbe, ki jih nacionalni proračuni v večini primerov ne morejo pokriti. Naložbene zahteve so posledica dveh glavnih dejavnikov:

OKVIR 1

PRIMERI STRATEŠKIH IN NESTRATEŠKIH NALOŽBENIH PROJEKTOV

Primer 1: Projekt, ki sledi strateškemu cilju

Albanski zaporniški sistem ne ustreza mednarodnim standardom. Zaporji in centri za pridržanje pred sojenjem so močno prenapolnjeni. V času revizije je bilo v albanskih ječah 3 049 zapornikov, čeprav so imele zmogljivosti le za 1 510 ljudi. To pomeni 102-odstotno prenapolnjenost. Zato je gradnjo zapora v kraju Fushë-Krujë, ki bo imel zmogljivosti za 312 zapornikov, mogoče šteti za ključno in ustrezno prednostno nalogo.

Primer 2: Projekt ne sledi letnemu programu

V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji je bil v dokumentaciji o odobrenem projektu za azil dodeljen proračun v višini dveh milijonov EUR za dejavnosti vzpostavljanja institucij, kot je priprava osnutkov zakonodaje, strategij in nacionalnega akcijskega načrta. To ni bilo izvedeno. Namesto tega je bil zgrajen sprejemni center za prosilce za azil.

- (a) Treba je spoštovati standarde EU za povsem nove institucije¹². Standardi EU na primer zahtevajo poklicno službo za mejni nadzor. To predstavlja izziv, saj so do nedavnega meje nadzirali predvsem vojaški obvezniki¹³. Poleg tega morajo biti nove meje odprte za zakonito gibanje oseb in blaga, hkrati pa biti varne in nadzorovane.
- (b) Infrastruktura na področju pravosodja in notranjih zadev je v slabem stanju. Sedanja infrastruktura na Zahodnem Balkanu je slaba in neustrezna. Ko so na primer zunanji ocenjevalci¹⁴ v obdobju 2004–2005 obiskali 38 sodišč v Albaniji, sodnikov običajno niso mogli razlikovati od tožencev ali običajnih občanov ali tožilcev, sodni postopki pa so potekali na hodnikih.

¹² Na primer, mejna policija v Bosni in Hercegovini je najstarejša institucija na ravni države, ki pa v letu 2009 šteje manj kot deset let.

¹³ Na primer, v Srbiji je do leta 2007 meje nadzirala vojska.

¹⁴ „Osrednji načrt za sodno strukturo“ (Master Plan for Judicial Infrastructure) – študija, ki so jo med januarjem 2004 in aprilom 2005 izvedli zunanji svetovalci.

¹⁵ Sodišče je v svojem Posebnem poročilu št. 5/2007 o upravljanju programa CARDS s strani Komisije (UL C 285, 27.11.2007, str. 1) prišlo do zaključka, da so bile strateške smernice zelo splošne. Zadoščale so za fazo obnove, za zahtevnejše cilje v zvezi z vzpostavljanjem institucij pa ne.

13. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da so naložbeni projekti s področja pravosodja in notranjih zadev v približno 70 % primerov ostali znotraj splošno opredeljenih mej strateških ciljev¹⁵, tj. ustvarjati stabilnost in varnost ter krepiti povezavo z EU. Preostali projekti niso bili skladni ali pa so bili le deloma skladni s cilji letnega programa (**okvir 1**).
14. Pri reviziji se je pokazalo, da se je pomoč začela izvajati, ne da bi bile opravljene ustrezne študije izvedljivosti, v katerih bi bili opredeljeni obseg in specifikacije projektov. Izvedba študij je zahtevna naloga, saj institucije upravičenke niso imele dobro izoblikovanih nacionalnih strategij ali akcijskih načrtov, v katerih bi bile določene prednostne naloge. Pri 17 revidiranih naložbenih projektih sta obstajali samo dve zelo zadovoljivi študiji, ki sta vnaprej opisali pomembnost izbranega projekta (**okvir 2**).

OKVIR 2

PRIMER ZELO ZADOVOLJIVE ANALIZE POTREB

Gradnja dveh prizivnih sodišč v krajih Korça in Vlorë v Albaniji je predstavljala glavni prednostni nalogi v študiji „Osrednji načrt za sodno infrastrukturo“ (*Master Plan for Judicial Infrastructure*). V študiji so bili preučeni stanje in obeti vseh okrožnih in prizivnih sodišč v Albaniji. Osrednji načrt je bil dobro pripravljen in podrobno razdelan.

15. Zaradi slabosti v fazi načrtovanja tako v državi prejemnici kot v nekaterih primerih v Komisiji je prišlo do neučinkovite in neuspešne razdelitve in uporabe opreme, ki jo je financirala EU (**okvir 3**).

MEŠANI REZULTATI PRI POMEMBNI KATEGORIJI NALOŽBENIH PROJEKTOV: UPRAVLJANJU MEJ IN VARNOSTI

16. Na vrhu EU-Zahodni Balkan, ki je junija 2003 potekal v Solunu, je bilo poudarjeno, da je to, da meje niso varne, ena od resničnih preprek za pravno državo in za Unijo predstavlja pomembno prednostno nalogo. Komisija je namenila veliko prizadevanj sektorju integriranega upravljanja mej, ki mu je bil dodeljen velik delež obveznosti iz financiranja za pravosodje in notranje zadeve (37 %). Sektor ima dva sestavna dela – upravljanje mej in varnost mej. Sodišče je revidiralo osem naložbenih projektov integriranega upravljanja mej, vključno z gradnjo več mejnih prehodov. Rezultati teh naložb so bili na splošno zadovoljivejši, kadar so bili kombinirani z ukrepi vzpostavljanja institucij, kot je priprava nacionalnih strategij za integrirano upravljanje mej¹⁶. Za uspešen sistem upravljanja mej je potrebno ravnoesje med odprtimi, vendar varnimi mejami¹⁷. To ravnoesje je na primer dosegla Srbija (**okvir 4**).

¹⁶ Nacionalna strategija za integrirano upravljanje mej je bila v Albaniji sprejeta novembra 2006, v Bosni in Hercegovini julija 2005, v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji oktobra 2005, v Črni gori februarja 2006 in v Srbiji januarja 2006.

¹⁷ Opomniti je treba, da pravni red ES, schengenski standardi ali carinski zakonik Skupnosti ne zagotavljajo splošnega enotnega vzorca za upravljanje mej. Vendar pa standardi zahtevajo, da je sistem uspešen in prilagojen tveganjem.

OKVIR 3

PRIMERI NEUČINKOVITE IN NEUSPEŠNE RAZDELITVE IN UPORABE OPREME, KI JO JE FINANCIRALA EU

V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji so se nekatera motorna kolesa, ki jih je financirala EU in so bila mejni policiji zagotovljena poleti 2005, v prvih 18 mesecih komajda uporabljala, ker vlada policiji ni zagotovila potrebne zaščitne opreme, kot je bilo dogovorjeno. Nekaterih kosov opreme leta 2007 še vedno ni bilo. Vlada je septembra 2008 objavila razpis za dopolnilno opremo in pogodba bi morala biti podpisana v prvem četrletju leta 2009.

Tudi pri odprtju azilnega centra v isti državi je nastala enoletna zamuda, ker vlada ni zagotovila potrebne opreme.

Računalniki, ki jih je prejela albanska policija, so bili osem mesecev po podpisu pogodbe še vedno v kartonskih škatlah in so čakali, da organi oblasti odločijo o dodelitvi računalnikov končnim upravičencem.

FOTOGRAFIJA 1

Mejni prehod Batrovci na avtocesti med Beogradom in Zagrebom, ki ga je financirala EU, je privedel do velikega skrajšanja čakalnih časov za potnike.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

OKVIR 4

PRIMER, KAKO UPORABA SODOBNE OPREME KREPI KONTROLE NA MEJAH, MEDTEM KO SE ČAKALNI ČAS ZA POTNIKE SKRAJŠA

V Srbiji sta novi infrastruktura in oprema na mejnem prehodu Batrovci prinesli napredek v primerjavi s preteklim stanjem (**fotografija 1**). Po zaslugi projekta se je pretočnost povečala, čakalni časi pa so se skrajšali. Čakalni čas za tovornjake se je z več ur skrajšal na 30 minut. Čakalni časi za potniški promet na vrhuncu sezone so se z 12 ur skrajšali na približno 20 minut.

Mejni prehod je bil oskrbljen tudi s sodobno opremo, da bi lahko pripadniki mejne straže odkrili ponarejene dokumente, celo če gre za dober ponaredek. Napravo za ugotavljanje verodostojnosti dokumentov „docubox“ so povprečno uporabili stokrat dnevno, odkar so jo začeli uporabljati, pa so organi oblasti odkrili skoraj po en ponarejen dokument na dan.

- 17.** Varnost sodobnih mej temelji na štirih elementih: mobilnosti, komunikacijah, obveščevalnih informacijah in ognjeni moči. Podpora Komisije je zajemala vse našteto razen orožja. V Skadru v Albaniji je mejna policija obhode na severnih kopenskih mejah seveda lažje izvajala z vozili na štirikolesni pogon, kot jih je prej peš. Nadzor se je izboljšal tudi na kopenski meji med Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Grčijo ter na pomorski meji med Albanijo in Italijo (glej **fotografiji 2** in **3**). Število poskusov nezakonitih prestopov meje iz Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije in vanjo se je med letom 2005, ko so bila vozila dostavljena, in letom 2008 znatno zmanjšalo.
- 18.** Čeprav splošna slika ostaja dokaj pozitivna, so bile na tem področju ugotovljene nekatere pomanjkljivosti, ki niso povezane le s pomanjkanjem politične volje in pravnih sredstev v državah prejemnicah (glej odstavke 36 do 39), temveč tudi z določenimi konkretnimi slabostmi pri upravljanju, ki ga izvaja Komisija (**okvir 5**).

OKVIR 5

PRIMER PROJEKTA MEJNEGA PREHODA, KI NI BIL IZVEDEN

Mejni prehod Gorica v Bosni in Hercegovini leži na prometni mednarodni cesti med Mostarjem (BiH) in Splitom (Hrvaška). Hrvaške oblasti so že zgradile svoj mejni prehod, bosanska stran pa ni imela ustrezne infrastrukture. Komisija je javno naročilo gradnje v vrednosti 3 milijonov EUR podpisala, ne da bi preverila, ali je postopek razlastitve zemljišča končan. Zaradi sporov o oceni vrednosti zemljišča se projekt sploh ni začel in pogodba se je decembra 2006 iztekla¹⁸.

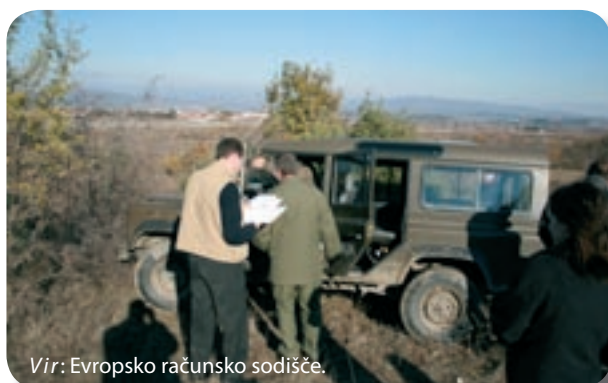
Posledično „carinski terminal“ na bosanski strani meje vodi zasebni pravni subjekt, ki zadrži 70 % pristojbin za dostop do carinskega terminala (ki znašajo približno 20 EUR na tovornjak). Načrt, da bi to infrastrukturo prevzela vlada, ne obstaja.

¹⁸ Ker Komisija ni mogla izpolniti pogodbe, je pogodbenik vložil zahtevek za povrnitev izgub in škode v vrednosti več kot 550 000 EUR, v času revizije pa je potekal postopek prijateljske poravnave.

- 19.** Po razpadu nekdanje Jugoslavije je v regiji nastalo več kot 5 000 kilometrov novih mednarodnih mej. Stroškovno najučinkovitejši način za njihovo nadzorovanje bi bila gradnja skupnih mejnih prehodov. Vendar Komisija projekte mejnih prehodov še naprej financira prek nacionalnih dodelitev, namesto prek regionalne dodelitve. Ta pristop ne podpira razvoja regionalnega sodelovanja.

FOTOGRAFIJA 2

Vsi projekti razen enega so bili revidirani na kraju samem. Na tej fotografiji uslužbenci Sodišča v Gevgeliji, na meji med Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Grčijo, pregledujejo vozilo na štirikolesni pogon, ki ga je financirala EU.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

FOTOGRAFIJA 3

Rezultat okrepljenega nadzora na pomorski meji Albanije. Zaplenjeni gliser, ki so ga združbe organiziranega kriminala uporabljale za tihotapljenje oseb v EU.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

USKLADITEV PREDNOSTNIH NALOG EU IN NACIONALNIH PREDNOSTNIH NALOG JE NUJEN PREDPOGOJ ZA USPEH

20. Reforme v sektorju pravosodja in notranjih zadev so zelo velika in zapletena naloga, najsi se nanašajo na naložbe ali na vzpostavljajne institucij. Vendar nacionalni proračuni ne zagotavljajo zadostnega financiranja za prednostne naloge na področju pravosodja in notranjih zadev, zlasti v gospodarsko manj razvitih državah Zahodnega Balkana¹⁹.
21. Čeprav je Komisija glavni donator za Zahodni Balkan, sredstva EU ne zadoščajo za pokritje vseh naložbenih potreb. Zato je Komisija običajno financirala pilotne projekte, s katerimi je upravičencu pokazala prednosti posodobljene infrastrukture. Primer tovrstne pomoči je „najsodobnejša“ zgradba sodišča v kraju Vlorë, ki jo je financirala EU in je izboljšala preglednost sodstva (**okvir 6**).
22. Stopnja nacionalnega financiranja se je med zadevnimi državami znatno razlikovala. Pri reviziji je bil odkrit primer, kjer dejansko ni bilo več odvisnosti od donatorjev. V Srbiji so stroški projektov za prenovo sodišč, ki jih je financirala EU, predstavljali približno 5 % skupnega srbskega proračuna za pravosodje in notranje zadeve v letih med 2003 in 2007 (**okvir 7**).

¹⁹ V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji se akademija za usposabljanje sodnikov in javnih tožilcev v okviru posebnega zakona delno financira iz državnega proračuna. To ji zagotavlja neodvisnost šolstva. Toda 63 % skupnega financiranja akademije so leta 2008 prispevali mednarodni donatorji. Potreben je bolj uravnotežen finančni okvir, da se zagotovi operativna neodvisnost institucije.

OKVIR 6

PRIMER NALOŽBE, KI KREPI PRAVNO DRŽAVO

Gradnja prizivnega sodišča v kraju Vlorë v Albaniji

Komisija je v gradnjo prizivnega sodišča v mestu Vlorë v Albaniji vložila 770 000 EUR. Kratkoročni rezultat projekta je bil pozitiven. Povprečno število sodnih postopkov, ki so potekali v novi zgradbi v prvem letu delovanja (2007), se je v primerjavi s sodnimi postopki v starih prostorih več kot podvojilo. Poleg tega je prizivno sodišče prvič imelo prave sodne dvorane. To je povečalo preglednost postopkov in na splošno izboljšalo „prisotnost pravice“.

Vendar v času revizije ni bilo elektrike iz nacionalnega električnega omrežja in letni proračun za težko nafto za generatorje je bil izčrpan že štiri mesece pred koncem leta. Zato ni bilo mogoče uporabljati računalnikov, kar je zmanjšalo pretok dela in skupno uspešnost naložbe.

FOTOGRAFIJA 4

Novo in varnejšo zgradbo prizivnega sodišča v kraju Vlorë v Albaniji je financirala Evropska unija. Gradnja je bila končana leta 2006.



Vir: Delegacija Evropske komisije v Tirani.

OKVIR 7

PRIMER ZADOSTNIH OBVEZNOSTI IZ NACIONALNEGA PRORAČUNA

Prenova največje sodne dvorane v Srbiji

Po umoru srbskega premiera Zorana Đinđića marca 2003 so organi oblasti prijeli veliko število ljudi, ki so bili osumljeni zločinov. Vendar srbski organi oblasti niso imeli primernih prostorov, da bi lahko v zelo odmevnih primerih izvedli sojenja na varen in dostojanstven način. S prenovo, ki je bila financirana iz proračuna EU, je bila okrožnemu sodišču v Beogradu na primer zagotovljena sodobna sodna dvorana. Od otvoritve junija 2006 je v tej sodni dvorani leta 2006 potekalo 35 sojenj, leta 2007 pa 40 sojenj. Večina jih je bila povezana z organiziranim kriminalom na visoki ravni in z vojnimi zločini. Od takrat je srbska vlada namenila precejšnja sredstva za obnovo sodišč po vsej državi.

- 23.** Kadar prednostne naloge EU in nacionalne prednostne naloge niso usklajene, je pomoč posledično neuspešna. S stabilizacijskimi in pridružitvenimi sporazumi na primer Komisija države Zahodnega Balkana obveže k izvajanju določb o ponovnem sprejemu²⁰. Vendar se določbe niso izvajale uspešno, ker države prejemnice v nacionalnih proračunih za to niso rezervirale dovolj finančnih sredstev. V Albaniji je na primer pomanjkanje uslužbencev v direktoratu državne policije za meje in migracije ogrozilo sposobnost Albanije za izpolnitev njenih obveznosti iz sporazuma. Celo ko je Komisija financirala nacionalno strategijo za migracije in ponovni sprejem za Albanijo in na sestankih odborov na visoki ravni poudarila pogoje sporazuma, je bil napredek počasen.

²⁰ Države Zahodnega Balkana in Evropska unija so sporazum o ponovnem sprejemu podpisale kot del stabilizacijskega in pridružitvenega sporazuma. Ta sporazum določa, da države Zahodnega Balkana in države članice EU sprejmejo vrnitev državljanov, ki so nezakonito vstopili na ozemlje katere koli druge države ali nezakonito bivali na njenem ozemlju, ter sprejmejo nezakonite migrante, ki so državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva in so na ozemlje ene od držav prišli prek ozemlja druge države. Ta sporazum pravzaprav obvezuje države Zahodnega Balkana, da z Evropsko unijo delijo odgovornost za varnost v EU.

UČINEK IN TRAJNOST NALOŽBENIH PROJEKTOV STA OGROŽENA

- 24.** Pri šestih od 16 revidiranih naložbenih projektov so obstajale težave, ki so vplivale na trajnost projektov. Čeprav so obiskane države izvedle določeno vzdrževanje nameščenih infrastrukture in opreme, raven vzdrževanja ni zadoščala za zagotavljanje trajnosti naložb. V času revizije upravičencu pred prejemom finančnih sredstev EU ni bilo treba zagotoviti dokazov o ustrezno oblikovanem načrtu vzdrževanja in proračunu zanj.

OKVIR 8

PRIMER INFRASTRUKTURNEGA PROJEKTA S POMANJKANJEM UČINKA

Komisija je vložila več kot 3 milijone EUR, da bi mejni prehod Kamensko v Bosni in Hercegovini posodobila na raven mejnega prehoda „prve kategorije“, torej prehoda, na katerem lahko v državo vstopajo in jo zapuščajo vse vrste blaga. Toda po končanju tega projekta EU je vlada svojo odločitev spremenila in znižala status mejnega prehoda Kamensko. Zaradi te odločitve tam ni več mogoče prijaviti več vrst blaga (npr. bencina). Promet se je zmanjšal, čeprav je to najpriročnejša cesta za promet med Splitom na Hrvaškem ter osrednjim zahodnim delom in severom Bosne in Hercegovine. Komisija za to spremembo ni vedela.

25. Delegacije niso vedno poznale razmer na terenu, ker se uporaba infrastrukture in opreme ne spremlja. Zato Komisija ni mogla zagotavljati učinka in trajnosti naložbenih projektov (**okvir 8**).

²¹ Servisi vozila na štirikolesni pogon, ki ga uporablja delegacija, se ne izvajajo v Tirani, temveč vozilo odpeljejo v sosednjo državo.

26. Čeprav pravila za javna naročila omogočajo vključitev poprodajnih storitev v proces javnih naročil, se ta določba ne uporablja dovolj. V Albaniji je delegacija mejno policijo oskrbela z vozili na štirikolesni pogon, čeprav je vedela, da bodo pri vzdrževanju opreme nastopile težave²¹. Ustrezni institucij upravičenk, ki so zadolžene za vzdrževanje, se tudi ne vabi redno, da bi kot člani z glasovalno pravico sodelovale v komisijah za ocenjevanje ponudb, prav tako pa niso bile dovolj vključene v zgodnejše faze razpisnega postopka.

NALOŽB NE SPREMLJAJO POTREBNE INSTITUCIONALNE ZMOGLJIVOSTI

27. V veliko primerih se je zaradi pomoči EU v opremi ali pri infrastrukturi stanje na terenu izboljšalo. Vendar se samo z naložbami ne bo doseglo skupnih ciljev za ciljno institucijo. Ni na primer dovolj zgraditi sodobnega mejnega prehoda: delovne prakse mejne policije se morajo ustrezno spremeniti.

28. Drugi primeri naložb, ki jih niso spremljale potrebne institucionalne zmogljivosti, so bili revidirani projekti informacijske tehnologije. Celo ko je bila zagotovljena oprema pomembna za delo policije ali sodstva ter je ustrezala sedanjim in bodočim potrebam, potencialne uspešnosti projektov še ni bilo mogoče ustrezno izkoristiti, ker:

- (a) je število v mreže povezanih postaj mejne policije in v mreže povezanih zgradb sodišč majhno. V Črni gori so bili na primer medsebojno povezani le trije od 26 mejnih prehodov;

- (b) so za trajnost projektov, ki zadevajo informacijsko tehnološke sisteme javnih organov oblasti, potrebni trden zakonodajni okvir in ustrezne varnostne politike, saj se pri tem izmenjujejo zaupni podatki. V času revizije ni imela nobena država zakona o varstvu podatkov, ki bi bil v celoti usklajen s pravnim redom Skupnosti. V primeru Bosne in Hercegovine je bil zakon o varstvu podatkov sprejet leta 2006, vendar ga je še vedno treba posodobiti, da bo usklajen z zahtevami Skupnosti;
- (c) ni imel noben od treh revidiranih projektov v zvezi s programsko opremo za informacijsko tehnologijo pisnih navodil za nadzor dostopa. Nadzor dostopa je ključni postopek za kontroliranje in omejevanje dostopa do vsebine računalniškega sistema. Zasnovan bi moral biti tako, da ščiti pred nedovoljenim dostopom ali uporabo.

POTREBE PO VZPOSTAVLJANJU INSTITUCIJ SO PRECEJŠNJE, AMPAK PORABA EU JE PRINESLA LE OMEJENE SPREMEMBE

- 29.** V tem oddelku so najprej obravnavani razlogi za omejene dosežke pri projektih za vzpostavljanje institucij in pomanjkanje merjenja dosežkov. Dejavniki, ki so ključnega pomena za trajnost, so predstavljeni v naslednjih pododdelkih: stabilnost ključnih uslužbencev in okolje brez korupcije, posebni dejavniki, povezani s projekti usposabljanja, ter lastništvo na ravni upravičencev.

UPRAVLJANJE SPREMEMB IN VZPOSTAVLJANJE INSTITUCIJ STA OMEJENA IN SLABO IZMERJENA

- 30.** Za projekt s področja pravosodja in notranjih zadev je mogoče trditi, da je potencialno uspešen, če obravnava pripoznane potrebe in slabosti, prinaša pričakovane koristi, je podprt z upravičenčevo zavezanostjo trajnosti ter je del koordinirane strategije za delo pri vzpostavljanju institucij.
- 31.** Rezultati projektov Komisije so izboljšali položaj upravičencev. To je bilo najbolj očitno pri naročilih blaga in gradenj, ampak največji izziv je ostala trajnost projektov za vzpostavljanje institucij.

32. Sodišče je ugotovilo tri glavne razloge za primere, ko projekti vzpostavljanja institucij niso dosegli svojih ciljev:

- (a) upravna nestabilnost v regiji, npr. zelo veliko število menjav uslužbencev po volitvah;
- (b) usposabljanje je prineslo manj rezultatov, kot se je pričakovalo;
- (c) pomanjkanje državnega lastništva reforme.

²² Prvi korak v procesu decentraliziranega izvajanja je nacionalna akreditacija organov oblasti upravičencev na podlagi ocen zmogljivosti. Naslednji korak je prenos upravljanja s Komisije na državo prejemnico.

33. Pri reviziji je bilo ugotovljeno tudi nasprotno, torej da se doseže napredek, če obstaja stabilnost v javni upravi, če je usposabljanje dobro usmerjeno in če je višje vodstvo upravičenca zavezano spremembam. V Albaniji je na primer vlada zavezana, da bo do konca izvedla svoja prizadevanja za odstranitev min, v Bosni in Hercegovini je ustavno sodišče odpravilo zaostanke še nerešenih primerov, povezanih s človekovimi pravicami, sodišče v Sremski Mitrovici v Srbiji pa je postalo zgled sodišča, ki uporablja programsko opremo za upravljanje primerov.

34. Komisija je na tem področju uvedla malo posebnih kazalnikov upravljanja po dejavnostih. V različnih poročilih o dejavnostih Komisija ugotavlja, da je na Zahodnem Balkanu prišlo do napredka na območju svobode, varnosti in pravice, saj so bili sodniki in tožilci deležni usposabljanja, sodelovanje med policijo in tožilci pa se je izboljšalo. Vendar ni jasno, kako Komisija meri učinek teh dejavnosti.

35. Komisija se je pri merjenju uspeha svoje pomoči nekoč osredotočala izključno na stopnje sklepanja pogodb in izplačil. Leta 2002 si je začela prizadevati za trajnostni razvoj zmogljivosti institucij, ki ga je težje izmeriti. Države Zahodnega Balkana se pripravljajo na decentralizirani sistem izvajanja pomoči, kar je pozitivno, saj prenos upravljanja kaže na zadostno raven upravljavskih zmogljivosti. Vendar Komisija merjenja razvoja zmogljivosti še ni v celoti vključila v postopek akreditacije organov oblasti upravičencev²².

TRAJNOST VZPOSTAVLJANJA INSTITUCIJ JE OGROŽENA ZARADI MENJAV KLJUČNIH USLUŽBENCEV IN KORUPCIJE

- 36.** Le pri dveh od 15 projektov za vzpostavljanje institucij je bila dosežena zadovoljiva trajnost. Skupna značilnost revidiranih projektov za vzpostavljanje institucij je bil moteč učinek menjav uslužbencev pri upravičencih. Pozitivni rezultati projektov usposabljanja v zvezi z vzpostavljanjem institucij so skoraj vedno razvodeneli zaradi menjave uslužbencev na ključnih položajih (**okvir 9**).
- 37.** Pri reviziji je bilo ugotovljenih tudi nekaj pozitivnih primerov povečanih zmogljivosti. Te so privedle do izboljšav na operativni ravni (**okvir 10**). Kljub veliki menjavi uslužbencev so bili zagotovljeni strateški cilji, tj. ohranjanje varnosti in stabilnosti ter vzdrževanje javnega reda. To je bilo doseženo le prek stalne pomoči EU.

OKVIR 9

NESTABILNO KADROVSKO STANJE V JAVNI UPRAVI V ALBANIJI IN NEKDANJI JUGOSLOVANSKI REPUBLIKI MAKEDONIJI

V Albaniji so trije od osmih revidiranih projektov s področja pravosodja in notranjih zadev vključevali usposabljanje. Nekateri rezultati so bili pozitivni, toda menjave uslužbencev, na primer na področju migracij, so še naprej ovirale izgradnjo zmogljivosti in upočasnjevale odločanje. Takoj po parlamentarnih volitvah leta 2005 v Albaniji so zamenjali vseh 20 oseb, ki so se v regionalnih zavodih za zaposlovanje ukvarjale z migracijskimi zadevami.

Ugotovljeno je bilo, da je v policiji Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije 30 ključnih vodstvenih položajev. Na 28 od teh položajev je v nekaj mesecih po volitvah leta 2006 prišlo do menjave, kar pomeni 93-odstotno menjavo uslužbencev.

38. Pri reviziji je bilo ugotovljeno premajhno sodelovanje med organi kazenskega pregona, kar vpliva na trajnost projektov. Čeprav sta bila na primer policijska oprema za nadzor in sistem za prstne odtise za bosansko policijo pomembna in bi morala v primerih zločinov omogočiti višje ravni odkrivanja, zaradi premajhnega sodelovanja policije nista bila v celoti izkoriščena²³.

²³ Treba je vedeti, da je v Bosni in Hercegovini 13 različnih policij, dve na ravni entitet, 10 na ravni kantonov in avtonomna policija okrožja Brčko.

39. Z bojem proti korupciji je mogoče okrepiti integriteto institucij za pravosodje in notranje zadeve. Opaziti je znamenja, da so se razmere v revidiranih državah nekoliko izboljšale, čeprav napredek ni trden. Eden od možnih splošnih kazalnikov uspešnosti porabe EU je indeks zaznavanja korupcije, ki ga objavlja organizacija Transparency International. **Priloga IV** kaže, da se je ocena (uvrstitev in točke) od leta 2004 nekoliko izboljšala.

OKVIR 10

PRIMERI OKREPLJENE OPERATIVNE ZMOGLJIVOSTI

V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji so operacijo „Planinska nevihta“ iz novembra 2007 načrtovali, izvedli in končali specializirane policijske enote. Med operacijo so odkrili veliko skri-vališče orožja, s katerim bi bilo mogoče oborožiti 650 vojakov in ki je vsebovalo tudi protiletalsko orožje. Orožje so našli pri skupini, ki so jo najprej opisali kot „skupino organiziranega kriminala“, pozneje pa so jo označili kot teroristično celico. Operacija ni povzročila nobenih civilnih žrtev. Mednarodni opazovalci, s katerimi je govorilo Sodišče, pravijo, da tako velike operacije pred nekaj leti ne bi bilo mogoče izvesti.

Julija 2008 je bilo na sojenju v zvezi z operacijo Planinska nevihta 17 ljudi obsojenih na skupno 192 let zapora. V sodbi je bilo navedeno, da je bil cilj skupine zasejati negotovost med državljane in ogroziti ustavni red države.

EU policiji v Albaniji od leta 1997 pomaga krepiti zmogljivost organov oblasti za kazenski pregon. Pomoč policiji se bo nadaljevala vsaj do leta 2011.

USPOSABLJANJE – VEČ IZLOŽKOV KOT REZULTATOV

- 40.** Ključni element procesa uvajanja reform in sprememb je zagotovitev usposabljanja javnim uslužbencem (**okvir 11**). To je bila za Komisijo pomembna prednostna naloga. Na primer, vsi trije regionalni projekti²⁴, katerih skupni proračun je znašal deset milijonov EUR, so zajemali usposabljanje. Izložki usposabljanja (seminarji, delavnice in konference) so bili uspešno doseženi, toda učinek je bil omejen (**okvir 11**).
- 41.** Glede na nedavno zgodovino regije je hvalevreden cilj že samo pripraviti javne uslužbence iz različnih držav Zahodnega Balkana do tega, da se pri usposabljanju zberejo za isto mizo. Toda posebni cilji projektov Komisije so bili ambicioznejši, npr. na podlagi splošno sprejetih tehničnih standardov in načel EU razviti regionalne strategije za zadeve, povezane z azilom, migracijami in vizumi.

²⁴ Zaradi preteklih konfliktov regionalno sodelovanje na Zahodnem Balkanu predstavlja izziv. Zato je bil regionalni program Komisije osredotočen na spodbujanje odnosov med državami Zahodnega Balkana. EU je jasno izrazila, da je regionalno sodelovanje predpogoj za napredek na poti k pristopu. Približno 10 % financiranja iz programa CARDS je bilo namenjenega podpiranju tega cilja in regionalni program je bil vedno osredotočen na pravno državo ter zadeve s področja pravosodja in notranjih zadev.

OKVIR 11

PRIMERI CENTROV ZA PRAVOSODNO USPOSABLJANJE

Sodišče je revidiralo dva inštituta za pravosodno usposabljanje. Splošni cilj centrov za pravosodno usposabljanje je bil enak, torej postati polnopraven inštitut za usposabljanje, ki deluje v skladu z najboljšimi evropskimi praksami ter sodnikom, tožilcem, uslužbencem sodišč in zagovornikom nudi visokokakovostno in usmerjeno usposabljanje.

V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji se pri ustanavljanju institucije niso upoštevali nasveti izvedencev EU. Ministrstvo ni nobenega mednarodnega strokovnjaka povabilo, da bi sodeloval pri oblikovanju osnutka zakona o centrih za pravosodno usposabljanje, ki so ga donatorji nato močno kritizirali, saj se ni skladal z evropskimi standardi. Poleg tega je bil program začetnega usposabljanja skrajšan s 24 mesecev na 15 mesecev, kar prinaša tveganje, da se zmanjša učinek usposabljanja.

V Srbiji inštitut za usposabljanje sodnikov ni imel usmeritve in jasne pravne podlage. Poleg tega je bila v programu „usposabljanje predavateljev“ predlagana uporaba sodobnih metod poučevanja, torej majhne skupine tečajnikov z veliko interakcije. Dejansko se je izvajalo le usposabljanje *ex cathedra*.

42. Zaradi različnih stopenj razvitosti v posameznih državah je že samo po sebi težavno razviti skupne cilje za regionalne projekte usposabljanja. Stanje na Hrvaškem je bilo običajno boljše kot v drugih državah. Komisija je pravilno menila, da je treba uporabiti regionalno razsežnost in znanje najrazvitejšega nacionalnega sistema dati na razpolago drugim državam prejemnicam. Vendar je Komisija le redko merila, kako je usposabljanje spremenilo politike ali delovne prakse, čeprav je to dober praktični pristop k usklajevanju s standardi EU.

²⁵ Komisija je za oceno izvajanja projektov pogodbeno zaposlila zunanje opazovalce.

43. Komisija niti potem, ko so jo kritizirali njeni lastni opazovalci, ni vzpostavila nobenega sistema za merjenje uspešnosti projekta regionalnega sodelovanja na področju sodstva²⁵. Kazalniki niso omogočali merjenja učinka, saj so bili usmerjeni v dejavnosti in formalistični, ne pa ocenjevalni, npr. število sestankov ali konferenc. Tudi cilji so bili ohlapni in nejasni, npr. okrepitev regionalnega dialoga, lajšanje operativnega sodelovanja. Zato doseganja ciljev ni bilo mogoče izmeriti, saj niso bili neposredno povezani z dejavnostmi.

44. Komisijini projekti usposabljanja tudi na nacionalni ravni niso v celoti dosegli svojih ciljev, ker so se izvajali, ne da bi se jim zavezalo najvišje vodstvo. Omeniti je mogoče dva posebna tečaja usposabljanja v sklopu albanskega policijskega projekta (PAMECA II). „Tečajev strateškega poveljevanja“ se je udeležilo 60 policistov srednje ali višje ravni. Ko so usposobljeni policijski vodje skušali teorijo prenesti v prakso, so se soočili z nasprotovanjem nadrejenih. Za poskus preprečevanja potencialnega neučinka je bilo zato treba vzpostaviti „program za vodstvene delavce“, v katerega je bilo vključenih 34 policistov na najvišjih položajih. Čeprav se lahko Komisiji za ta popravni ukrep izreče priznanje, pa bi bilo bolje, če bi se pred izvedbo tečaja za srednje vodstvene uslužbenke zagotovila zavezanost najvišjega vodstva.

45. Učenje skozi prakso in učenje na kraju samem sta uspešna načina za razvijanje sodobne in učinkovite uprave. Prenos upravnih odgovornosti je mogoče izvesti, če ni prekomerne menjave uslužbencev (**okvir 12**). Odkar se je osredotočenost programa CARDS z obnove prenesla na reforme, se več uporabljajo projekti tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (*twinning*) z državami članicami in pogodbe o donacijah z mednarodnimi organizacijami.

OKVIR 12

PRIMERI PROJEKTOV „UČENJA SKOZI PRAKSO“ V BOSNI IN HERCEGOVINI

Primer 1: Popoln prenos odgovornosti na upravičenca – Komisija za človekove pravice

Komisija je leta 2004 podpisala pogodbo o donaciji z ustavnim sodiščem Bosne in Hercegovine za vzpostavitev posebnega sodnega organa v sklopu tega sodišča, Komisije za človekove pravice, namenjene odpravljanju zaostankov pri skoraj 9 000 nerešenih primerih s področja človekovih pravic²⁶. V prvem letu delovanja je Komisija za človekove pravice rešila več kot 3 000 primerov. Komisija za človekove pravice je svoje delovanje začela z mednarodnimi uslužbenci, od leta 2005 pa jo sestavljajo le nacionalni uslužbenci. V času projekta so nacionalni uslužbenci vsakodnevno uveljavljali Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in druge mednarodne instrumente. Projekt je bil uspešen, saj je devet od desetih ključnih uslužbencev ostalo na ustavnem sodišču. Do junija 2007 so bili rešeni vsi zaostali primeri. Po mnenju upravičenca je projekt nudil pomemben prispevek k ozaveščenosti v Bosni in Hercegovini o standardih človekovih pravic.

Primer 2: Nepopoln prenos odgovornosti na upravičenca – Senat za vojne zločine

Senat za vojne zločine v BiH je prvi stalni in specializirani organ na državni ravni za obravnavanje hujših kršitev mednarodnega humanitarnega prava ter del strategije za končanje dela Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo²⁷. Osumljencev vojnih zločinov v Bosni in Hercegovini je po ocenah več tisoč. V času revizije je imel prenos od mednarodnih strokovnjakov na nacionalne strokovnjake zamudo. Dejansko število sojenj, ki so potekala, je presegalo napovedi, kar je pozitivno, vendar je delovna obremenitev sodišča močno presegala njegove zmogljivosti. Stanje so še poslabšale menjave mednarodnih sodnikov.

²⁶ V Bosni in Hercegovini so glavne oblike kršenja človekovih pravic štiri: enakost pred zakonom, lastninske pravice, pravica do dela in šolanja ter pogrešane osebe, „primeri iz Srebrenice“.

²⁷ Sklic na resolucijo Varnostnega sveta OZN št. 1503.

LOKALNO LASTNIŠTVO JE KLJUČNI DEJAVNIK ZA USPEH PRI IZBOLJŠEVANJU PRAVNE DRŽAVE

- 46.** Eden od najpomembnejših strateških ciljev revidiranih projektov je bil krepitev uveljavljanja načela pravne države na Zahodnem Balkanu. Zahodnoevropski koncept pravne države je po svojem bistvu načelo, da ni nihče nad zakonom. Utrditev načela pravne države na Zahodnem Balkanu je bistvenega pomena za stabilnost in varnost v Evropi. Kljub določenemu napredku pa je uveljavljanje načela pravne države na Zahodnem Balkanu še vedno šibko (**okvir 13**).
- 47.** Komisija je v več svojih poročilih o napredku izrazila nezadovoljstvo s počasnostjo reform. Projektni pristop, ki ga je sprejela, ni brez omejitev. Ni „zdravilo, ki bi pozdravilo vse“. Za uspeh projektov Komisije na področju pravosodja in notranjih zadev sta potrebni sprememba pogledov nacionalnih organov oblasti in kontinuiteta vladnih struktur. Ta dejavnika nista neposredno v pristojnosti Komisije in ne gre podcenjevati njunega negativnega učinka, zlasti na vzpostavljanje institucij.

OKVIR 13

KONCEPT PRAVNE DRŽAVE JE NA ZAHODNEM BALKANU ŠIBEK

„Pravna država“ je v regiji šibka, zaupanje v vlado in institucije pa je majhno. Državljeni ne zaupajo pravnemu sistemu in menijo, da koristi le določenim statusnim skupinam. Na vprašanje, ali „so nekateri ljudje v tej državi nad zakonom“, je bil odstotek pritrdilnih odgovorov v nekaterih državah regije naslednji²⁸:

Črna gora: 69 %;

Srbija: 81 %;

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija: 85 %.

Dodati je treba, da so najbolj izobraženi in najbolj politično razgledani ljudje najbolj prepričani, da je družba nepravilna in da ljudje niso deležni enakosti pred zakonom.

²⁸ Glej raziskavo Aline Mungiu-Pippidi: „Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe“, 2005.

48. Toda Komisija je potegnila nauke iz preteklih izkušenj. V primerjavi z njenim zgodnejšim predpristopnim programom (Phare) se posvečanje pomembnim strukturnim reformam na področju pravosodja in notranjih zadev zdaj začne na zgodnejši točki širitvenega procesa.

²⁹ Sklic na Delević, Milica, „Regional cooperation in the western Balkans“ (Regionalno sodelovanje na Zahodnem Balkanu), EU-ISS Chaillot, dokument št. 104, julij 2007.

49. Doslej večina pobud za reforme ni prišla iz regije, temveč od Evropske komisije in drugih zunanjih akterjev²⁹. Posledica tega je pomanjkanje lastništva, kar oslabi dolgoročne rezultate projektov. Prva resna pobuda v regiji je Svet za regionalno sodelovanje, ki je nastal februarja 2008 kot naslednik Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo. Delo Sveta za regionalno sodelovanje bo osredotočeno na šest prednostnih področij. Eno od njih je področje pravosodja in notranjih zadev. Skoraj dve desetletji po razpadu nekdanje strukture varnosti in stabilnosti v Jugovzhodni Evropi skuša ta nova institucija s sedežem v Sarajevu postati prvi tovrstni regionalni forum, in sicer prek okvira, ki je v regionalni lasti, ima regionalno vodstvo ter podpira tudi evropsko integracijo.

UPRAVLJAVSKI PRISTOPI IN KOORDINACIJA DONATORJEV

50. V tem oddelku so predstavljeni rezultati revizije v zvezi s horizontalnima vprašanjema, ki zajemata obe vrsti projektov: primerjava med upravljavskima pristopoma, ki ju uporablja Komisija, in koordinacija donatorjev.

MED UPRAVLJAVSKIMA PRISTOPOMA NI BISTVENE RAZLIKE

51. Komisija je na Zahodnem Balkanu uporabljala dva osnovna upravljavska pristopa (glej **Prilogo V**), in sicer prek Evropske agencije za obnovo (EAR) ali prek delegacij Komisije. Sodišče je analiziralo rezultate, ki jih je pri reviziji pridobilo v zvezi s projekti, da bi ugotovilo, ali obstajajo dokazi, da je bil en upravljavski pristop uspešnejši od drugega.

52. Od 30 projektov na področju pravosodja in notranjih zadev, revidiranih v državah prejemnicah, so jih 18 upravljale delegacije, 12 pa EAR (glej **Prilogo I**). Medtem ko je bila splošna uspešnost revidiranih projektov mešana, ni bilo bistvene razlike med uspehom projektov, ki so jih upravljale delegacije, in uspehom projektov pod upravo EAR. Ena od prednosti delegacije s prenesenimi pooblastili je tesna povezava med političnim dialogom in letnim procesom načrtovanja programov. Po drugi strani je sedež EAR k dialogu prispeval dodatno strokovno znanje za regijo kot celoto.

KOORDINACIJA DONATORJEV, KI JO VODIJO UPRAVIČENCI, NI BILA OKREPLJENA

53. Komisija se je zavezala, da bo igrala dejavno vlogo pri spodbujanju koordinacije donatorjev na Zahodnem Balkanu. Koordinacija donatorjev je eno od načel pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči iz leta 2005 in kodeksa ravnanja EU o delitvi dela. Komisija ta načela podpira. Sodišče je ugotovilo, da je imela Komisija težave pri prenosu koordinacije donatorjev v prakso na terenu.
54. Pravosodje in notranje zadeve predstavljajo sektor, za katerega obstaja skupni interes donatorjev. Na Zahodnem Balkanu so dejavni Komisija, mednarodne finančne institucije, države članice ter donatorji, ki niso iz EU (**Priloga VI**). Načela, da mora proces koordinacije donatorjev voditi država prejemnica, ni bilo mogoče izvajati, ker je bila zmogljivost držav prejemnic za delovanje še vedno šibka. Poleg tega upravičenci niso prejeli dovolj podpore, da bi okrepili svojo zmogljivost za vodenje koordinacije donatorjev. Celo kadar je upravičenec imel jasno vizijo o tem, kako bi bilo najbolje izvesti rešitev, ki jo je imel za najustreznejšo, se je soočal z nekoordiniranimi donatorskimi dejavnostmi (**okvir 14**).

- 55.** Nekoordinacija donatorjev ni bila omejena le na naložbene projekte. V primerih vzpostavljanja institucij so upravičenca zmedla priporočila, ki so jih dali različni subjekti EU. Veliko število zelo različnih nasvetov je bilo zlasti očitno v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. V obdobju 2004–2005 je na področju razvoja policije delovalo pet ločenih subjektov EU (delegacija Komisije, EAR, posebni predstavnik EU, EUPOL-Proxima in nadzorna misija EU). Poleg tega so tam hkrati delovali Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, mednarodni program pomoči za usposabljanje za kazensko preiskovalne zadeve (ICITAP - policijski projekt, ki ga financirajo ZDA) ter več dvostranskih programov držav članic EU. Ta težava je povzročala škodo zlasti, ko so bili nasveti medsebojno nasprotujoči.

PRIMER NEKOORDINIRANE VEČDONATORSKE NALOŽBENE DEJAVNOSTI

Eno od načel usklajevanja pomoči zadeva prilagajanje pomoči in nevezano pomoč. Toda zaradi nekoordiniranih večdonatorskih dejavnosti, pri katerih je vsak donator podaril avtomobile, tovornjake in kombije s poreklom iz lastne države, uporablja policija Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije več kot 40 vrst vozil. Zato voznega parka ni mogoče vzdrževati stroškovno učinkovito. Cilj policije je, da bi v prihodnosti uporabljala le 12 vrst vozil.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- 56.** Želja po članstvu v EU je prispevala k temu, da je EU postala največja in najvplivnejša zainteresirana stran na Zahodnem Balkanu. Za razliko od pristopnih programov v preteklosti je Komisija dala prednost sektorju pravosodja in notranjih zadev ter se je teh pomembnih strukturnih reform skušala lotiti bolj zgodaj v širitvenem procesu. Projekti s področja pravosodja in notranjih zadev, ki jih upravlja Komisija, se izvajajo v težavnem političnem in organizacijskem okolju. Glede na te razmere je bilo upravljanje Komisije v veliki meri uspešno. Vendar je Sodišče pri reviziji ugotovilo nekatere pomanjkljivosti. Če bi bile odpravljene, bi to lahko še povečalo stopnjo uspeha projektov, zlasti trajnost njihovih rezultatov.
- 57.** Sodišče je prišlo do zaključka, da so bile analize potreb včasih neustrezne in da ni bilo koordinacije donatorjev. Čeprav niso vsi naložbeni projekti dosegli povsem zadovoljivih rezultatov in je trajnost ogrožena, je naložbena pomoč, ki jo financira Komisija, pomembno in koristno prispevala k nacionalni infrastrukturi in institucijam. Po drugi strani je Sodišče ugotovilo, da so bili rezultati projektov za vzpostavljanje institucij le delno zadovoljivi in je zanje malo verjetno, da bodo trajnostni. To je bilo posledica nadaljnje politične šibkosti in nezavezanosti (lastništva) upravičencev, saj večina pobud za reforme ne pride iz regije, temveč od Evropske komisije in drugih zunanjih zainteresiranih strani.

TABELA 1

GLAVNI ZAKLJUČKI O NALOŽBENIH PROJEKTIH IN PROJEKTIH ZA VZPOSTAVLJANJE INSTITUCIJ

Revizijsko vprašanje	Potrebe		Izložki projekta	Rezultati	
	Relevantnost	Ocena		Doseženi	Trajnost
Vrsta pomoči					
Naložba	Z	DZ	Z	Z / DZ	Z / DZ
Vzpostavljanje institucij	Z	Z	Z	DZ	NZ

Ocena: Z = zadovoljivo, DZ = delno zadovoljivo in NZ = nezadovoljivo;
Z / DZ pomeni, da je ocena med zadovoljivim in delno zadovoljivim.

- 58.** Medtem ko je bila splošna uspešnost revidiranih projektov mešana, pri upravljavskih pristopih primerjava ni pokazala nobene bistvene razlike med stopnjo uspeha projektov, ki so jih upravljale delegacije, in stopnjo uspeha projektov pod upravo Evropske agencije za obnovo.

PRIPOROČILO 1

Razlogi Komisije za delo v sektorju pravosodja in notranjih zadev na Zahodnem Balkanu so jasni, ampak rezultati projektov bi bili še boljši, če:

- (a) bi Komisija pri snovanju projektov na področju pravosodja in notranjih zadev pripisala ustrezno težo ciljem projektov in zagotovila, da se določijo projektni kazalniki učinka, ki temeljijo na dejavnostih;
- (b) bi se naložbeni projekti bolje dopolnjevali s projekti za vzpostavljanje institucij;
- (c) bi vsi donatorji, ki so dejavni na tem področju, vključno s Komisijo kot glavnim donatorjem, poskrbeli za boljšo medsebojno koordinacijo. Na primer, en donator bi lahko financiral ali sofinanciral projekt, ki ga je zasnoval drugi donator;
- (d) bi donatorji ponovno razmislili o procesu javnih naročil za opremo. Kadar koli je mogoče, bi bilo treba upoštevati možnost večdonatorskih naložbenih skladov, čeprav bo še vedno treba natančno spremljati proces javnih naročil organizacij upravičenk.

PRIPOROČILO 2

Trajnost projektov bi se izboljšala, če:

- (a) bi se povečala udeležba upravičencev, npr. v procesu javnih naročil;
- (b) se noben projekt ne bi začel brez načrta za vzdrževanje;
- (c) bi Komisija podrobneje spremljala razdelitev in vrednotila uporabo opreme in infrastrukture, ki ju financira EU, ter po potrebi sprejemala popravne ukrepe;
- (d) bi Komisija uporabljala kazalnike učinka za merjenje rezultatov;
- (e) bi zagotovljeno tehnično pomoč ustrezno dopolnjevala dejavna spodbuda za institucionalne spremembe.

PRIPOROČILO 3

Regionalni vidik bi bil okrepljen, če bi se infrastrukturni posegi na področju integriranega upravljanja mej zasnovali in upravljali tako, da bi to spodbujalo regionalno sodelovanje. Prednost bi bilo na primer treba dati skupnim mejnim prehodom, financiranim iz dodelitve sredstev za regijo.

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourg na svojem zasedanju dne 15. in 16. julija 2009.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Predsednik

PRILOGA I

**REVIDIRANI PROJEKTI CARDS S PODROČJA PRAVOSODJA
IN NOTRANJIH ZADEV TER OCENA NJIHOVE USPEŠNOSTI**

	OPIS PROJEKTA	Letni program CARDS	ZNESEK V EUR (pogodbe)	
Naložbe				
Albanija	Pisarniška oprema za policijske postaje	2001	419 093	
Albanija	Gradnja zapora v kraju Fushë-Krujë	2001	2 874 708	
Albanija	Prizivni sodišči v krajih Korça in Vlorë	2003	1 636 375	
Albanija	Nadzor mej in upravljanje zelene meje	2003	2 127 106	
Bosna in Hercegovina	Nadzor in gradnja mejnega prehoda Kamensko	2001	3 349 597	
Bosna in Hercegovina	Gradnja mejnega prehoda Gorica	2002	2 971 834	
Bosna in Hercegovina	Nadzor in sanacija prostorov za sodstvo v BiH	2002	2 310 367	
Bosna in Hercegovina	Oprema za policijo	2003	1 576 604	
Bosna in Hercegovina	Nadzor in gradnja sedeža mejne policije v BiH	2003	2 589 621	
Bosna in Hercegovina	Zagotovitev informacijsko tehnološkega telekomunikacijskega sistema	2003	2 597 772	
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	Zagotovitev vozil mejni policiji	2003	2 799 813	
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	Gradnja sprejemnega centra za prosilce za azil	2002	1 419 580	
Črna gora	Gradnja mejnih prehodov D. Brijeg in S. Polje	2001	3 685 662	
Črna gora	Informacijsko tehnološka in posebna oprema za mejno policijo	2003	1 683 038	
Srbija	Gradnja in nadzor mejnega prehoda Batrovci	2002–2003	5 134 209	
Srbija	Prenova in vzdrževanje glavne sodne dvorane v Beogradu	2003	1 196 963	
Srbija	Dobava mejni policiji	2003	2 782 209	
		Skupaj	41 154 551	

			POTREBA		DOSEŽENI IZLOŽKI	REZULTATI	
			RELEVANTNOST	OCENA POTREB		DOSEŽENI	TRAJNOST
	KONEC PROJEKTA	UPRAVLJA	Zadovoljivo (Z), Delno zadovoljivo (DZ), Nezadovoljivo (NZ)		Da / Deloma / Ne	Z, DZ, NZ, N/A	Zadovoljiva/ Nezadovoljiva/ N/A
	September 2005	Delegacija	NZ	NZ	Da	NZ	Nezadovoljiva
	Marec 2007	Delegacija	Z	NZ	Deloma	DZ	Nezadovoljiva
	Maj 2006	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Nezadovoljiva
	Februar 2006	Delegacija	Z	NZ	Da	DZ	Nezadovoljiva
	Oktobar 2005	Delegacija	Z	Z	Da	DZ	Nezadovoljiva
	Se ni začel	Delegacija	Z	Z	Ne	N/A	N/A
	December 2004	Delegacija	Z	DZ	Da	Z	Zadovoljiva
	Julij 2005	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Julij 2008	Delegacija	DZ	DZ	Da	DZ	Zadovoljiva
	December 2006	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Junij 2005	EAR	Z	DZ	Da	DZ	Nezadovoljiva
	November 2006	EAR	DZ	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Julij 2005	EAR	DZ	Z	Deloma	DZ	Zadovoljiva
	Marec 2005	EAR	Z	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Avgust 2006	EAR	Z	Z	Deloma	DZ	Zadovoljiva
	Maj 2005	EAR	DZ	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Maj 2005	EAR	Z	NZ	Da	Z	Zadovoljiva

	OPIS PROJEKTA	Letni program CARDS	ZNESEK V EUR (pogodbe)	
Vzpostavljanje institucij				
Albanija	Nacionalna strategija za migracije	2001	1 000 000	
Albanija	Albanski program za protiminsko delovanje	2002	2 000 000	
Albanija	Predhodni pregled prosilcev za azil in migrantov	2003	2 000 000	
Albanija	Pameca II - policijska misija	2004–2005	6 314 404	
Bosna in Hercegovina	Podpora tožilstvu v BiH	2002	916 668	
Bosna in Hercegovina	Podpora Komisiji za človekove pravice	2003	645 705	
Bosna in Hercegovina	Podpora visokemu sodnemu in tožilskemu svetu	2004	3 120 986	
Bosna in Hercegovina	Podpora registrskemu uradu za vojne zločine v BiH	2004	3 500 000	
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	Inštitut za pravosodno usposabljanje	2001	1 188 405	
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	Podpora strategiji reforme nacionalne policije	2001	1 457 533	
Srbija	Center za pravosodno usposabljanje	2004	2 499 175	
Srbija	Izgradnja zmogljivosti ministrstva za pravosodje	2004	1 491 029	
Regionalno	Vzpostavljanje okvira za zadeve, povezane z azilom, migracijami in vizumi, ki je skladen z EU	2002	2 922 700	
Regionalno	Podpora in koordinacija strategij integriranega upravljanja mej na Zahodnem Balkanu	2002–2003	1 999 984	
Regionalno	Vzpostavitev neodvisnega, zanesljivega in delujočega sodstva ter krepitev sodelovanja na področju sodstva	2003	5 499 579	
		Skupaj	36 556 168	
Naložbe in vzpostavljanje institucij				
Srbija	Informacijsko tehnološka podpora administraciji sodišča, upravljanje primerov	2004	3 232 093	
		SKUPAJ	80 942 812	

Revizijska merila za relevantnost: cilji projekta so bili v skladu s prednostnimi nalogami na področju pravosodja in notranjih zadev za državo.

Revizijska merila za oceno potreb: projekti so bili upravičeni in alternativni pristopi preučeni.

Revizijska merila za izločke: končane dejavnosti so proizvedle načrtovane izločke.

Revizijska merila za dosežene rezultate: pomoč, ki jo financira EU, se je uspešno uporabljala.

Revizijska merila za trajnost: rezultati projektov so bili finančno in operativno trajnostni.

N/A: se ne uporablja

			POTREBA		DOSEŽENI IZLOŽKI	REZULTATI	
			RELEVANTNOST	POTREBE		DOSEŽENI	TRAJNOST
	KONEC PROJEKTA	UPRAVLJA	Zadovoljivo (Z), Delno zadovoljivo (DZ), Nezadovoljivo (NZ)		Da / Deloma / Ne	Z, DZ, NZ, N/A	Zadovoljiva/ Nezadovoljiva/ N/A
	Januar 2005	Delegacija	Z	Z	Da	NZ	Nezadovoljiva
	Maj 2006	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Februar 2006	Delegacija	Z	Z	Da	DZ	Nezadovoljiva
	December 2007	Delegacija	Z	DZ	Da	DZ	Nezadovoljiva
	Maj 2005	Delegacija	Z	DZ	Da	DZ	Nezadovoljiva
	Marec 2005	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Zadovoljiva
	Januar 2006	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Nezadovoljiva
	Januar 2008	Delegacija	Z	Z	Da	Z	Nezadovoljiva
	Oktober 2005	EAR	Z	Z	Da	Z	Nezadovoljiva
	September 2005	EAR	Z	DZ	Da	DZ	Nezadovoljiva
	Oktober 2007	EAR	Z	DZ	Deloma	NZ	Nezadovoljiva
	September 2007	EAR	Z	Z	Deloma	DZ	Nezadovoljiva
	December 2005	Sedež GD ELARG	Z	Z	Da	DZ	Nezadovoljiva
	Marec 2007	Sedež GD ELARG	Z	Z	Da	DZ	Nezadovoljiva
	April 2007	Sedež GD ELARG	Z	NZ	Da	DZ	Nezadovoljiva
	November 2005	EAR	Z	Z	Da	DZ	Zadovoljiva

REVIZIJSKA METODOLOGIJA IN VZOREC

1. Revizijsko delo je zajemalo pregled strateških dokumentov in dokumentov načrtovanja, npr. strateških dokumentov držav, večletnih indikativnih programov, dokumentov evropskega partnerstva ter poročil o spremljanju in vrednotenju. Vzorec s 30 projekti iz letnih programov 2001–2005 je bil revidiran v naslednjih državah Zahodnega Balkana: Albanija, Bosna in Hercegovina, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Črna gora in Srbija. Projekte je upravljal Evropska agencija za obnovo ali delegacije Evropske komisije¹. Revidirani so bili trije dodatni projekti na regionalni ravni, ki jih je upravljal Generalni direktorat za širitev (GD ELARG) v Bruslju.
2. Skupno so bile revidirane pogodbe v vrednosti približno 81 milijonov EUR, kar zajema 17 % obveznosti CARDS iz obdobja 2001–2006 za pravosodje in notranje zadeve. Projekti so bili izbrani glede na naslednja merila: (i) finančna pomembnost, (ii) pokritost vseh podsektorjev pravosodja in notranjih zadev ter (iii) pokritost vseh vrst pogodb, tj. pogodb o donacijah ter javnih naročil storitev, blaga in gradenj. Da bi bilo mogoče podati koristna opažanja o izločkih, rezultatih in trajnosti projektov, je bilo na kraju samem obiskanih 29 od 30 nacionalnih projektov.

¹ EAR je na koncu leta 2008 nehala delovati. Imela je operative centre v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, Črni gori in Srbiji. Delegacije Evropske komisije izvajajo programe v Albaniji ter Bosni in Hercegovini. EAR je imela operativni center tudi na Kosovu in Komisija ima delegacijo na Hrvaškem, vendar ta nista bila revidirana.

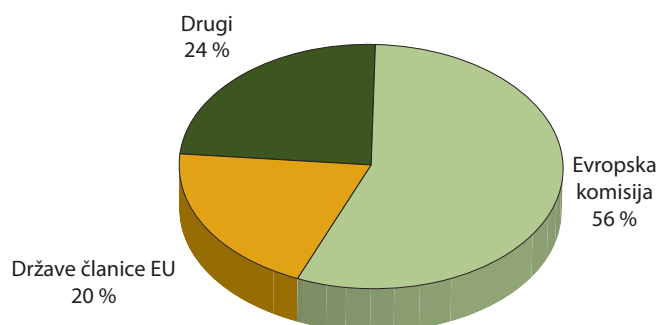
TABELA 1: ŠTEVILO UPRAVIČENIH PROJEKTOV PO DRŽAVAH APRILA 2007

Država	Število projektov	Znesek v milijonih EUR
Albanija	21	38
Bosna in Hercegovina	30	48
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	12	15
Regionalni program	6	15
Srbija in Črna gora	14	21
Skupaj	83	137
Revidirano	33	81
Pokritost	40 %	59 %

3. Revizija je bila osredotočena na zrele, vendar ne prestare projekte, zaradi česar je bila omejena na projekte, ki so se začeli največ 48 mesecev in najmanj 18 mesecev pred začetkom revizije. Pri teh merilih je znesek, za katerega so bile sklenjene pogodbe, v revidiranih državah znašal 137 milijonov EUR, revizijska pokritost pa je zajela 59 % zneska, za katerega so bile sklenjene pogodbe. Razen v primeru enega projekta (projekt mejnega prehoda Gorica v Bosni in Hercegovini), ki se ni nikoli začel, so bili vsi projekti končani. Tako je bilo na voljo dovolj snovi za ugotavljanje in analizo glavnih težav z uspešnostjo.

PRILOGA III

SKUPNA POMOČ V DONACIJAH V OBDOBJU 2006–2008, 4 240 MILIJONOV EUR PO VIRIH



Vir: Evropska komisija/Skupni urad Svetovne banke za Jugovzhodno Evropo.

PRILOGA IV

STOPNJA ZAZNANE KORUPCIJE – ZAHODNI BALKAN

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Uvrstitev	Točke IZK	Uvrstitev	Točke IZK	Uvrstitev	Točke IZK	Uvrstitev	Točke IZK	Uvrstitev	Točke IZK
Albanija	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosna in Hercegovina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Črna gora	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Srbija	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Indeks zaznavanja korupcije (IZK) se izračunava za 180 držav. Na 1. mestu je država, kjer je po zaznavanju najmanj korupcije, na 180. pa država, kjer je korupcije po zaznavanju največ.

Točk IZK je mogoče prejeti od 0 do 10 in izražajo stopnjo zaznane korupcije. Čim manj je točk, tem višja je stopnja zaznane korupcije.

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

UPRAVLJAVSKA STRUKTURA KOMISIJE NA ZAHODNEM BALKANU

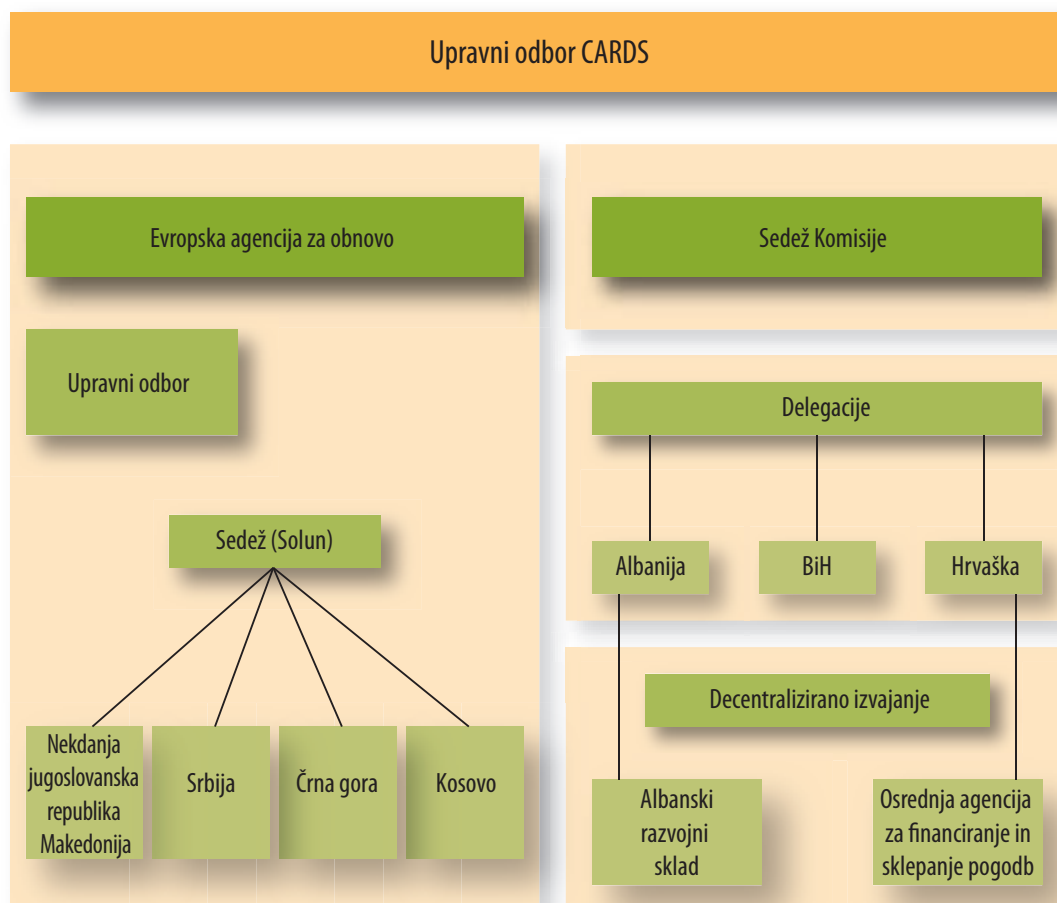
CARDS se večinoma izvaja prek dveh od skupno štirih upravljaljskih struktur (glej **diagram 1**):

- (a) Delegacije Evropske komisije v Albaniji, Bosni in Hercegovini ter na Hrvaškem upravljajo projekte, od opredeljevanja in oblikovanja do razpisov, sklepanja pogodb, izvajanja in vrednotenja¹.
- (b) Evropska agencija za obnovo (EAR)², neodvisna agencija EU, upravlja program v Srbiji in Črni gori, vključno s Kosovom, ter v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. Ustanovljena je bila zaradi potrebe po hitrem in učinkovitem ukrepanju pri reševanju nujnih pokonfliktnih potreb prebivalcev Kosova takoj po krizi v letu 1999.
- (c) GD za širitev (pred tem pa EuropeAid) upravlja regionalne programe neposredno s svojega sedeža.
- (d) Izvajalske agencije držav upravičenk na decentraliziran način upravljajo razvojne programe lokalnih skupnosti v Albaniji ter del programa CARDS 2002 na Hrvaškem.

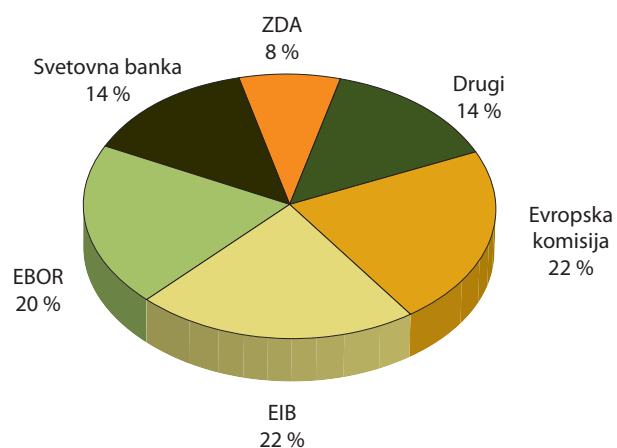
¹ Proces dekoncentracije se je v Bosni in Hercegovini začel leta 1998. Uveden je bil, da bi se izboljšala hitrost zunanje pomoči ES, hkrati pa zagotovili trdni finančni postopki.

² EAR je bila ustanovljena februarja 2000, njena predhodnica delovna skupina za Kosovo pa je začela delovati že leta 1999. Leta 2001 so se pooblastila agencije razširila na Srbijo in Črno goro, leta 2002 pa na Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo.

DIAGRAM 1: UPRAVLJAVSKA STRUKTURA CARDS



PRILOGA VI

**SKUPNE DONACIJE IN POSOJILA V OBDOBJU 2006–2008,
10 488 MILIJONOV EUR, PO VIRIH**

Vir: Evropska komisija/Skupni urad Svetovne banke za Jugovzhodno Evropo.

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

I.

Področje pravosodja in notranjih zadev (PNZ) še naprej ostaja prednostno področje pri načrtovanju instrumenta za predpristopno pomoč (IPA). Celotni znesek, dodeljen za projekte na tem področju, je bil leta 2007 58,6 milijona EUR, leta 2008 pa 75,5 milijona EUR.

III.

- (a) Kot se je izkazalo v prejšnjih programih Phare in Prehodni vir ter CARDS, daje Komisija velik pomen pomoči državam pri izpolnjevanju zahtev v skladu s političnimi merili, vključno s pravosodjem in notranjimi zadevami. PNZ še naprej ostaja prednostno področje v okviru IPA.
- (b) Trajnost projektov je v glavnem odvisna od obveznosti držav upravičenk in sredstev, dodeljenih za projekt po njegovem zaključku. To težavo Komisija rešuje prek projektnih pogojev in sofinanciranja s strani upravičenk.
- (c) Potrebe so bile večinoma določene v okviru poročil o napredku, ki vključujejo oceno trenutnega stanja na področju PNZ v državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah.
- (e) Komisija se strinja, da je vzpostavljane institucij najbolj učinkovito, če je podprto z močno politično voljo za reforme.
- (f) Evropska agencija za obnovo je učinkovito orodje na področju, za katerega je bila zasnovana, zlasti zaradi hitrega ukrepanja, ki je bilo v fazi obnove nujno.

ODGOVORI KOMISIJE

IV.

- (b) Komisija običajno združuje naložbe v opremo in infrastrukturo z vzpostavljanjem institucij in zmogljivosti. Zagotavljanje opreme in infrastrukture je kombinirano s pomočjo za usposabljanje in organizacijskimi reformami.
- (c) Komisija daje v okviru IPA večji poudarek učinkovitosti pomoči in je zavezana zagotoviti učinkovito koordinacijo donatorjev na terenu. Rezultat tega so različne konference o koordinaciji donatorjev, ki jih je organizirala Komisija od leta 2007, in konkretne pobude na terenu za koordinacijo na sektorski ravni, vključno s pripravo skupnih projektov z drugimi donatorji.
- (d) Ker finančna uredba dovoljuje, da Komisija izvaja zunanje ukrepe skupaj z drugimi akterji, bo tovrstni ukrep upoštevan, kadar se bo to zdelo primerno.
- (b) Za povečanje trajnosti in lastništva projektov v okviru programov IPA 2007 in 2008 vključujejo standardni podatki projekta poseben pogoj o vzdrževanju infrastrukture.
- (c) Komisija je marca 2009 začela projekt regionalne finančne pomoči za izboljšanje spremljanja uspešnosti organov in finančne pomoči na področju PNZ.
- (d) Finančna pomoč dopolnjuje politični proces stabilizacije in pridruževanja. Poročila o napredku in evropska partnerstva vključujejo posebna priporočila glede zahtevanih institucionalnih sprememb. Nekateri projekti tudi neposredno podpirajo reforme na področju PNZ. Pri načrtovanju programov IPA 2009 na primer potekajo razprave z upravičenkami za zagotovitev boljših programov na področju PNZ, ki temeljijo na potrebah upravičenk, s stališča regionalnega povezovanja EU in v povezavi s strateškim dokumentom, poročili držav ter pristopnimi/evropskimi partnerstvi.

V.

- (a) Upravičenke so sedaj vključene v proces javnih naročil od priprave projekta do ocene ponudb (kjer je kot volilni član vedno prisoten zastopnik upravičenke). Bolj splošno so za povečanje zavezanosti upravičenk redno organizirana regionalna usklajevalna srečanja glavnih institucij ES, delegacij ES in upravičenk, vse od začetne faze pa z upravičenkami potekajo posvetovanja o dokumentu večletnega načrtovanja in standardnih podatkih okvirnega projekta.

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

2.

Po programu CARDS področje PNZ še vedno ostaja prednostno področje pri načrtovanju IPA.

Smernice za letne akcijske programe kažejo, da bi morali zneski, ki naj bi bili določeni v skladu s političnimi merili, vključno s projekti PNZ v okviru sestavnega dela IPA za tehnično pomoč in vzpostavljanje institucij, doseči od 30 % do 35 % celotnega zneska. Celotni znesek, dodeljen za projekte na tem področju, je bil leta 2007 58,6 milijona EUR, leta 2008 pa 75,5 milijona EUR.

3.

- (a) Ocena tveganja, ki jo je izvedla Komisija, potrjuje ugotovitve Sodišča. Vendar pa so sedaj tveganja, povezana s trajnostjo in lastništvom projektov v okviru programov IPA 2007 in 2008, zmanjšana s pogoji in ukrepi, vključenimi v projekte, kot je na primer sofinanciranje projekta.
- (c) Komisija uporablja načela dobrega in učinkovitega finančnega upravljanja ter ocenjuje stopnjo tveganj, povezanih s posameznimi projekti. Če ni zadostnega zagotovila o izpolnjevanju pogojev za izvedbo projekta, pogodbe ne bodo podpisane oziroma bodo razveljavljene.

OPAŽANJA

13.

Komisija mora pri izvajanju letnih projektov upoštevati spreminjajoče se okoliščine in hkrati ostajati v okviru meja širših strateških ciljev.

Okvir 1 — Primeri strateških in nestrateških naložbenih projektov

Primer 2: Projekt ne sledi letnemu programu

Na politični ravni je bila ugotovljena potreba po vzpostavitvi zmogljivosti na področju azila. Redno poročilo Komisije za leto 2002 je pozvalo državo, naj „izboljša zmogljivost obdelave vlog za azil“, medtem ko je prva ocenjevalna misija na področju PNZ, izvedena junija 2002, predlagala „vzpostavitev ustreznih objektov za sprejem prosilcev za azil“.

14.

Pri financiranju projektov se vedno upošteva strateški okvir.

Komisija dosledno spodbuja ministrstva za pravosodje in notranje zadeve k pripravi izbirnega postopka.

Okvir 3 — Primeri neučinkovite in neuspešne razdelitve in uporabe opreme, ki jo je financirala EU

Motorna kolesa, zagotovljena v okviru programa CARDS, so bila postajam mejne policije dodeljena za nadzor zelene meje. Ministrstvo za notranje zadeve se je zavezalo, da bo zagotovilo zaščitno opremo. Objavljen je bil razpis, ponudba pa je bila izbrana v začetku leta 2009.

ODGOVORI KOMISIJE

Za nakup opreme je bilo prvotno zadolženo Ministrstvo za delo in socialno politiko. Komisija in UNHCR sta to zadevo skupaj predstavila vladi. Del opreme je bil v centru nameščen do aprila 2008, preostanek pa ob koncu poletja 2008.

Od takrat je Komisija poostrila skupni nadzor z obiski na kraju samem, ki jih izvaja osebje delegacije, s periodičnim poročanjem o uporabi sredstev in tesnim sodelovanjem z albansko državno policijo.

Okvir 5 — Primer projekta mejnega prehoda, ki ni bil izveden

Na podlagi trdne zaveze Sveta ministrov Bosne in Hercegovine ter občine Grude k zaključku postopka razlastitve zemljišča do konca septembra 2004 je Komisija oktobra 2004 podpisala javno naročilo gradnje mejnega prehoda Gorica v vrednosti 2,9 milijona EUR. Glede na pravno negotovost zaradi prenosa pristojnosti, povezanih s carinami in mejnimi zadevami, s subjektov na državo BiH, to ni bilo nič nenavadnega. Poleg tega je gradnjo mejnega prehoda Gorica kot najpomembnejšega mejnega prehoda predlagalo zvezno ministrstvo Bosne in Hercegovine za promet. V zadevnem primeru je Komisija naletela na nepričakovan odpor, ki ga država zaradi vrednotenja zemljišča ni mogla odbiti z razlastitvijo lokalnih organov.

Za trajnost in lastništvo projektov v okviru programov IPA 2007 in 2008 so v standardne podatke projekta vključeni ukrepi za preprečevanje težav z gradbenimi dovoljenji in lastništvom zemljišča.

Uprava za posredne davke (ITA) BiH načrtuje gradnjo notranjega carinskega terminala v Mostarju (v okviru regionalnega centra ITA Mostar), ki bi bil v lasti ITA. ITA bi tako pripadal 100-odstotni prihodek, povezan z uporabo carinskega terminala. Gradnja notranjih carinskih terminalov je predpisana tudi v celostni strategiji upravljanja mej BiH (revidirana različica je bila sprejeta julija 2008). ITA načrtuje v BiH gradnjo štirih notranjih carinskih terminalov, v okviru štirih regionalnih centrov ITA, in sicer Mostarja, Sarajeva, Banje Luke in Tuzle.

19.

Odločitev glede skupnega mejnega prehoda je odvisna od številnih dejavnikov, pri čemer je cena le eden izmed njih. Poleg tega obstaja nekaj primerov skupnih mejnih prehodov med državami Zahodnega Balkana (ali njimi in njihovimi sosedami), ki se financirajo iz sredstev EU. Skupni mejni prehod lahko vsekakor poveča sodelovanje med zadevnima državama, vendar obstajajo tudi drugi načini dvostranskega sodelovanja na meji.

Komisija trenutno preučuje, ali bo schengenski pravni red veljal na skupnih mejnih prehodih med državami Zahodnega Balkana in njihovimi sosedami tudi v primeru prošenj za azil, ki jih vložijo prosilci za azil na ozemlju tretje države (vendar fizično na skupnem mejnem prehodu). Evropska perspektiva držav Zahodnega Balkana pomeni, da je treba takšne premisleke znotraj EU upoštevati pri oblikovanju priporočil za politiko v zvezi s temi državami.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 6 — Primer naložbe, ki krepi pravno državo

Gradnja prizivnega sodišča v kraju Vlorë v Albaniji

Od zaključka revizije se je dobava električne energije po vsej državi močno izboljšala, posledično pa se je zelo zmanjšala tudi pogostost izpadov električne energije v električnem omrežju. Vzporedno s tem je Ministrstvo za pravosodje v začetku leta 2009 povečalo proračun za delovanje in vzdrževanje celotne infrastrukture na področju pravosodja.

V zvezi s tem je treba omeniti, da vodenje in upravljanje proračuna v pravosodnih institucijah postopoma postajata bolj pregledna in bolj standardizirana.

23.

Albanija ja sklenila sporazum ES o ponovnem sprejemu, ki je začel veljati 1. maja 2006, takšne sporazume, ki so začeli veljati 1. januarja 2008, pa so sklenile tudi Bosna in Hercegovina, Črna gora, Srbija in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija. Vsak od teh sporazumov določa, da mora izvajanje sporazuma spremljati skupni odbor za ponovni sprejem s predstavniki Komisije in nacionalnih organov. Skupni odbor organizira redne sestanke, na katerih sodelujejo tudi predstavniki držav članic. Pravilno izvajanje teh sporazumov je pogoj za opustitev obveznega vizuma za EU. V zvezi s tem opravljene ocene so potrdile, da se sporazumi izvajajo pravilno in pravočasno.

24.

Medtem se je stanje izboljšalo: za povečanje trajnosti in lastništva projektov v okviru programov IPA 2007 in 2008 vključujejo standardni podatki projekta poseben pogoj o vzdrževanju infrastrukture.

25.

Komisija se zaveda, da bi boljše spremljanje sredstev lahko imelo pozitiven učinek na vpliv in trajnost naložbenih projektov.

Okvir 8 — Primer infrastrukturnega projekta s pomanjkanjem učinka

Aktivnosti na mejnem prehodu trenutno urejajo navodila, ki jih je izdal direktor ITA. Po mnenju ustreznih organov BiH ta navodila ne predstavljajo veljavnega dokumenta za ponovno uradno klasifikacijo (degradacijo) mejnega prehoda, saj mora tako odločitev, da bi bila veljavna, sprejeti ustrezna institucija BiH in mora biti objavljena v uradnem listu, kar se v zadevnem primeru ni zgodilo. Po njihovem mnenju teh navodil v obliki dopisa, ki jih je izdal direktor ITA, ni mogoče šteti za uradno odločbo o ponovni klasifikaciji, čeprav postopke na mejnem prehodu urejajo prav ta navodila.

26.

Upravičenke so sedaj vključene v postopek naročil od priprave projekta do ocene ponudb (kjer je kot volilni član vedno prišoten zastopnik upravičenke).

ODGOVORI KOMISIJE

Poprodajne storitve v času razpisnega postopka niso merljive in običajno presegajo obdobje izvajanja programov Komisije. Običajno je zagotavljanje poprodajnih storitev zahteva v okviru razpisov ES za izbiro dobavitelja, vendar se mora o pogodbi za takšne storitve pogajati upravičenka in je ne financira ES.

Naložb ne spremljajo potrebne institucionalne zmogljivosti

27.

Komisija običajno združuje naložbe v opremo in infrastrukturo z vzpostavljanjem institucij in zmogljivosti. Pri upravljanju meja je zagotavljanje opreme in infrastrukture kombinirano s pomočjo za usposabljanje mejne policije in organizacijske reforme. Splošni cilji za vsako državo temeljijo na celoviti strategiji upravljanja mej.

28.

Projekt predstavlja eno stopnjo dolgoročnejshe strategije. Oskrba z informacijsko tehnologijo je omogočila znatno izboljšanje metod dela ter takojšen prenos podatkov med povezanimi policijskimi postajami in centralno enoto za informacijsko tehnologijo ministrstva, kar omogoča nadaljnjo obdelavo v policijskih oddelkih. To je bil predvideni in takojšnji cilj projekta. Nadaljnja širitev omrežja ja načrtovana v več fazah.

(a) Trenutno je v Črni gori sedem mejnih prehodov (ki pokrivajo 85 % prometa) povezanih v centralno bazo podatkov in Interpolovo bazo podatkov. Še en mejni prehod naj bi bil povezan do junija 2009. Črna gora je v stalnem dialogu glede vizumske liberalizacije izjavila, da bodo do konca leta 2009 vsi mejni prehodi povezani v centralno bazo podatkov, kar bo financirano iz nacionalnih sredstev.

(b) V drugih državah Zahodnega Balkana so bili medtem sprejeti novi zakoni o varstvu podatkov¹. V nekaterih državah so za vzpostavitev zadostnega varstva osebnih podatkov potrebni dodatni zakonodajni in upravni ukrepi.

(c) Za pisna navodila o nadzoru dostopa so pristojni nacionalni organi. Komisija podpira tudi izvajanje postopkov nadzora dostopa prek tehnične pomoči ali tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (*twinning*).

34.

Reformne strategije o temah s področja PNZ vsebujejo kazalnike uspešnosti. Oblikovani so bili dokumenti politik, ki zagotavljajo navodila za načrtovanje programov in za rezultate, ki naj bi se dosegli s finančno pomočjo. Medsebojni pregledi, ki jih izvajajo strokovnjaki iz držav članic, ocenjujejo splošno stanje in nudijo predloge o tem, kaj bi bilo treba doseči s prihodnjo pomočjo. Poleg tega vsebuje letno poročilo o napredku oceno stopnje, do katere se spoštujejo vrednote svobode, varnosti in pravice (npr. pravna država, spoštovanje temeljnih pravic) v vsaki državi Zahodnega Balkana.

¹ Novi zakoni o varstvu podatkov so bili sprejeti v letih 2007 (Hrvaška) in 2008 (Albanija, Srbija, Črna gora in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 9 — Nestabilno kadrovsko stanje v javni upravi v Albaniji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji

Zaskrbljujoča sta pomanjkanje in menjava uslužbencev po volitvah. Komisija nacionalne in lokalne organe vseskozi prepričuje o pomembnosti ohranjanja uslužbencev kot zagotovila za večjo učinkovitost javne uprave.

Od zaključka revizije je mogoče poročati o nekaterih izboljšavah na področju migracije, kjer se je okrepil Direktorat za migracijsko politiko albanskega ministrstva za delo in so bili zaposleni dodatni uslužbenci.

Ministrstvo je izvedlo spremembe v skladu z veljavno zakonodajo in predvsem na podlagi nezadostne uspešnosti. To je povzročilo začasno upočasnitev postopka reforme, na kar je Komisija opozorila. Novi uslužbenci so potrebovali nekaj časa za prilagoditev, vendar pa so sedaj kazalniki uspešnosti zaposlenih na vseh zadevnih delovnih mestih primerjalno boljši kot pred tremi leti.

Okvir 10 — Primeri okrepljene operativne zmogljivosti

Pomoč Skupnosti je morebiti prispevala k zagotavljanju infrastrukturne in organizacijske zmogljivosti ter potrebnih znanj in spretnosti za načrtovanje in izvajanje tako pomembne dejavnosti, vendar to ni bil niti neposreden niti posreden dejavnik pri njenem izvajanju.

38.

Čeprav Komisija spodbuja sodelovanje različnih služb, pa notranje napetosti in razdrobljeno, neusklajeno oblikovanje politike med državo in subjekti v Bosni in Hercegovini predstavlja glavno oviro za nemoteno delovanje institucij ter za ustvarjanje boljše delujočih in učinkovitejših državnih struktur. Pomanjkanje političnega soglasja o glavni usmeritvi države neizogibno vpliva tudi na rezultate finančne pomoči.

Okvir 11 — Primeri centrov za pravosodno usposabljanje

Ministrstvo za pravosodje prvotno ni povabilo nobenega od mednarodnih strokovnjakov, ki so sodelovali pri projektu, k sodelovanju pri postopku oblikovanja zakona, ki ureja Akademijo za usposabljanje sodnikov in tožilcev. Kot rezultat pritiskov s strani skupnosti donatorjev se je ministrstvo nazadnje le posvetovalo s strokovnjaki in nekateri njihovi predlogi so bili vključeni v končni pravni dokument. Kljub temu pa v veljavni zakonodaji še vedno obstajajo pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati. Ministrstvo za pravosodje je pripravo sprememb vključilo v zakonodajni program za leto 2009.

Trenutno se na akademiji v celoti odvija tako začetno kot tudi nadaljnje usposabljanje. Na področju začetnega usposabljanja je prva generacija študentov na akademiji diplomirala februarja 2009, druga generacija pa se še usposablja. Na področju nadaljnega usposabljanja pa akademija stalno širi obseg svojih dejavnosti in kategorij posebnega usposabljanja.

ODGOVORI KOMISIJE

Odločitev o opustitvi predhodno dogovorjene strategije usposabljanja učiteljev za izboljšanje tehnik poučevanja so sprejeli lokalni organi.

Med izvajanjem projekta se je Komisija soočala s spreminjajočimi se prioritetaми zaradi različnih ministrov za pravosodje, predsednikov Vrhovnega sodišča in direktorjev centra za pravosodno usposabljanje ter njihovih različnih stališč glede vloge centra za pravosodno usposabljanje.

41.

Ker so bili projekti, začeti v okviru programa, prvi projekti CARDS na področju PNZ, so strokovnjaki iz držav članic EU v obdobju od maja do junija 2002 v regiji izvedli ocenjevanja PNZ in opredelili več pomembnih skupnih potreb, ki naj bi jih pokrili zatem začeti projekti.

43.

Za prihodnje projekte bodo pripravljene kratke in jedrnatе povzetke napredka pri doseganju določenih ciljev. Komisija želi poudariti, da so bili doseženi vsi rezultati, navedeni v opisu projekta.

44.

Komisija so te pretekle izkušnje izučile in sedaj deluje v skladu s formalnim pristopom, po katerem upravičenka vodi postopek pomoči, pri čemer prevzame vso odgovornost za predvidene cilje, metodologije in rezultate.

Nadaljnja krepitev lastništva projektov s strani upravičenk je prednostni cilj v okviru IPA.

Okvir 12 — Primeri projektov „učenja skozi prakso“ v Bosni in Hercegovini

Primer 2: Nepopoln prenos odgovornosti na upravičenca – Senat za vojne zločine

V zvezi s predajo uslužbencev je projekt za vojne zločine nalagal petletno obdobje izvajanja, tj. od leta 2005 do vključno leta 2009. Od zaključka revizije se ponovno preučuje možnost prenehanja mandatov vseh mednarodnih sodnikov in tožilcev, zlasti glede na preostale zaostanke in 15-odstotno zmanjšanje proračuna za Sodišče za leto 2009. Zato se Sodišče (in tožilstvo) iz političnih, tehničnih in proračunskih razlogov zavzema za nadaljevanje mandatov tudi po prvotno predvidenem koncu mandatov decembra 2009.

46.

Komisija sedaj upošteva stopnjo, do katere se v ključnih tretjih državah (vključno z državami, ki so bile predmet revizije) spoštuje vrednote svobode, varnosti in pravice, kot sta načelo pravne države in spoštovanje temeljnih pravic, kot pomemben kazalnik vpliva, povezan z enim od glavnih ciljev na področju pravice, svobode in varnosti.

47.

Zgodovina izvajanja več projektov vzpostavljanja institucij kaže, da si Komisija stalno in vztrajno prizadeva izvajati pozitiven vpliv za pospeševanje trajnosti projektov.

ODGOVORI KOMISIJE

48.

Za povečanje zavezanosti upravičenk so redno organizirani regionalni koordinacijski sestanki z glavnimi institucijami ES, delegacijami ES in upravičenkami. Poleg tega vse od začetne faze z upravičenkami potekajo posvetovanja o dokumentu večletnega načrtovanja in standardnih podatkih okvirnega projekta.

V zvezi z regionalnim načrtovanjem programov na področju PNZ v okviru IPA 2009 potekajo razprave z upravičenkami za zagotovitev boljših programov, ki temeljijo na potrebah upravičenk, s stališča regionalnega povezovanja EU in v povezavi s strateškim dokumentom, poročili držav ter pristopnimi/evropskimi partnerstvi.

49.

Svet za regionalno sodelovanje je v prvi polovici leta 2008 prevzel vlogo nekdanjega Pakta stabilnosti kot pospeševalec regionalnega sodelovanja donatorjev na področju PNZ in v ta namen organizira konference.

V tem okviru so srečanja za sodelovanje donatorjev organizirana tudi s strani posameznih pobud, kot sta Regionalna pobuda za migracijo, azil in begunce (MARRI) in Regionalna protikorupcijska pobuda (RAI).

52.

Evropska agencija za obnovo je uspešno izpolnila svojo nalogo obnove in stabilizacije po krizi. Komisija meni, da je agencija učinkovito orodje na področju, za katerega je bila zasnovana, zlasti zaradi hitrega ukrepanja, ki je bilo v fazi obnove nujno.

53.

Koordinacija donatorjev se že šteje za prednostno nalogo v okviru CARDS, saj je konec leta 2005 v Bruslju potekal sestanek o koordinaciji donatorjev, na katerem so bile predstavljene najboljše prakse iz Albanije in obravnavani različni vidiki koordinacije.

V okviru IPA se je želja po zagotovitvi učinkovite koordinacije donatorjev na terenu razvila v prednostno nalogo. Nadaljnji konferenci o učinkovitosti pomoči na Zahodnem Balkanu in v Turčiji sta bili organizirani oktobra 2008 v Bruslju in aprila 2009 v Tirani. Konferenca o spremljanju izvajanja sklepov je predvidena za oktober 2009.

54.

Komisija si prizadeva stalno izboljševati koordinacijo donatorjev. V začetku leta 2008 je bila ponovno vzpostavljena notranja mreža za izboljšanje usklajenosti politike in načrtovanja programov na področju PNZ. V okviru te mreže so organizirana redna srečanja, na katerih sodelujejo tudi delegacije ES. V tem okviru so bili oblikovani tematski dokumenti o reformi sodstva ter boju proti korupciji in organiziranem kriminalu s predlogi glede politike in načrtovanja programov.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 14 — Primer nekoordinirane večdonatorske naložbene dejavnosti

Vsi donatorji so od leta 2002 zagotovili lokalnim organom vozila in jim jih po koncu njihovih projektov podarili. Zaradi nekoordiniranega pristopa v smislu pomanjkanja strateškega načrtovanja proračuna s strani lokalnih organov in odziva mednarodnih organizacij na pomanjkanje vozil je v nekaj letih nastal nehomogen vozni park z naraščajočimi stroški vzdrževanja. To težavo je prepoznalo Ministrstvo za notranje zadeve. Lani je Ministrstvo za notranje zadeve začelo usklajeno spreminjati svoj vozni park z javnim razpisom in nato nakupom okoli 50 vozil. Vsa vozila so bila kupljena od vodilnega proizvajalca avtomobilov v EU in pričakovati je, da bo to pozitivno vplivalo na stroške vzdrževanja.

55.

Problem nasprotujočih si nasvetov, omejen na določena vprašanja in določeno obdobje, je bil medtem rešen z odhodom ostalih akterjev in ni več prisoten, saj Komisija spodbuja postopno usklajevanje nasvetov.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

56.

Področje PNZ še naprej ostaja prednostno področje pri načrtovanju instrumentov za predpristopno pomoč, medtem pa so bili uvedeni tudi ukrepi za zagotavljanje trajnosti rezultatov projektov.

57.

Komisija v prizadevanju za uskladitev donatorjev vzdržuje redne stike s Svetom Evrope, Beneško komisijo, Visokim komisarjem ZN za begunce, Mednarodnim uradom za migracije, Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo ter dvostranskimi donatorji za uskladitev politične in finančne pomoči. Med delegacijami ES in veleposlaništvu držav članic potekajo redna srečanja za usklajevanje njihove dvostranske finančne pomoči s pomočjo, ki jo zagotavlja Skupnost. Komisija je jeseni 2008 in aprila 2009 organizirala konferenci z glavnimi donatorji, ki sta bili namenjeni izboljšanju metodologij koordinacije donatorjev. Naslednja konferenca, ki se bo osredotočala predvsem na praktične vidike koordinacije na terenu, je predvidena za oktober 2009.

Svet za regionalno sodelovanje je v prvi polovici leta 2008 prevzel vlogo nekdanjega Pakta stabilnosti kot pospeševalec regionalnega sodelovanja donatorjev na področju PNZ in v ta namen organizira konference. Srečanja za sodelovanje donatorjev so organizirana tudi prek regionalnih pobud.

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočilo 1

- (a) Komisija sedaj določa kazalnike učinka, ki so del upravljaljskega ciklusa, ki temelji na dejavnosti. Ti kazalniki vključujejo stopnjo, do katere se v ključnih tretjih državah spoštujejo vrednote, povezane s svobodo, varnostjo in pravico, vključno z državami, v katerih je bila opravljena revizija; vrednote vključujejo načelo pravne države in spoštovanje temeljnih pravic.
- (b) Komisija običajno združuje naložbe v opremo in infrastrukturo z vzpostavljanjem institucij in zmogljivosti. Zagotavljanje opreme in infrastrukture je kombinirano s pomočjo za usposabljanje in organizacijskimi reformami.
- (c) Sedaj se preučujejo praktični vidiki koordinacije donatorjev. V zvezi s to možnostjo je Komisija sprejela pobude v okviru „sejma projektov“, organizirane spomladi 2009.
- (d) Ker Finančna uredba dovoljuje, da Komisija izvaja zunanje ukrepe skupaj z drugimi akterji, bo tovrstni ukrep upoštevan, kadar se bo to zdelo primerno.

Priporočilo 2

- (a) Upravičenke so zdaj vključene v proces javnih naročil od priprave projekta do ocene ponudb (kjer je kot volilni član vedno prisoten zastopnik upravičenke). Bolj splošno so za povečanje zavezanosti upravičenk redno organizirana srečanja glavnih institucij ES, delegacij ES in upravičenk, vse od začetne faze pa z upravičenkami potekajo posvetovanja o dokumentu večletnega načrtovanja in standardnih podatkih okvirnega projekta.
- (b) Za povečanje trajnosti in lastništva projektov v okviru programov IPA 2007 in 2008 vključujejo standardni podatki projekta poseben pogoj o vzdrževanju infrastrukture.
- (c) Komisija se zaveda obstoječega stanja in je marca 2009 začela projekt regionalne finančne pomoči za izboljšanje spremljanja uspešnosti organov in finančne pomoči na področju PNZ.
- (d) Komisija sedaj določa kazalnike učinka, ki so del upravljaljskega ciklusa, ki temelji na dejavnosti. Ti kazalniki vključujejo stopnjo, do katere se v ključnih tretjih državah spoštujejo vrednote, povezane s svobodo, varnostjo in pravico, vključno z državami, v katerih je bila opravljena revizija; vrednote vključujejo načelo pravne države in spoštovanje temeljnih pravic.

ODGOVORI KOMISIJE

- (e) Finančna pomoč dopolnjuje politični proces stabilizacije in pridruževanja. Poročila o napredku in evropska partnerstva vključujejo posebna priporočila glede zahtevanih institucionalnih sprememb. Nekateri projekti tudi neposredno podpirajo reforme na področju PNZ. Pri načrtovanju programov IPA 2009 na primer potekajo razprave z upravičenkami za zagotovitev boljših programov na področju PNZ, ki temeljijo na potrebah upravičenk, s stališča regionalnega povezovanja EU in v povezavi s strateškim dokumentom, poročili držav ter pristopnimi/evropskimi partnerstvi.

Priporočilo 3

Komisija se strinja, da lahko skupni mejni prehod vsekakor poveča sodelovanje med zadevnima državama, vendar obstajajo tudi drugi načini dvostranskega sodelovanja na meji.

Pri oblikovanju političnih priporočil v zvezi z zadevnima državama je treba upoštevati praktična vprašanja, povezana z uporabo schengenskega pravnega reda o skupnih mejnih prehodih v primeru prošenj za azil.

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 12/2009

**Uspešnost projektov Komisije na področju pravosodja
in notranjih zadev za Zahodni Balkan**

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2009 — 57 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-466-1

doi:10.2865/82976

Kako do publikacij EU

Publikacije, ki so naprodaj:

- prek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- z naročilom v knjigarni, z navedbo naslova, založnika in/ali številke ISBN;
- z vzpostavitvijo neposrednega stika z našimi pooblaščenimi prodajalci.
Njihovi kontaktni podatki so na voljo na povezavi <http://bookshop.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

Brezplačne publikacije:

- prek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvih ali delegacijah Evropske komisije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na povezavi <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

V TEM POROČILU EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE ANALIZIRA USPEŠNOST PROJEKTOV EVROPSKE KOMISIJE NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV ZA ZAHODNI BALKAN. POROČILO ZAJEMA TAKO NALOŽBENE PROJEKTE KOT PROJEKTE ZA VZPOSTAVLJANJE INSTITUCIJ NA ŠTIRIH PODPODROČJIH PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV: AZIL IN MIGRACIJE, INTEGRIRANO UPRAVLJANJE MEJ, SODSTVO TER POLICIJA.

GLEDE NA TEŽAVNO POLITIČNO IN ORGANIZACIJSKO OKOLJE JE KOMISIJA PROJEKTE S PODROČJA PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV V VELIKI MERI UPRAVLJALA USPEŠNO. VENDAR JE SODIŠČE UGOTOVILO POMANJKLJIVOSTI, ZLASTI PRI LASTNIŠTVU IN TRAJNOSTI REZULTATOV. POROČILO VSEBUJE PRIPOROČILA, KI BI KOMISIJI LAHKO POMAGALA ZAGOTAVLJATI UČINKOVITEJŠO IN USPEŠNEJŠO POMOČ.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije

ISBN 978-92-9207-466-1



9 789292 074661