

## I

(Meddelanden)

## REVISIONSRÄTTEN

## SÄRSKILD RAPPORT nr 12/2000

## om kommissionens förvaltning av Europeiska unionens stöd till utveckling av mänskliga rättigheter och demokrati i tredje land samt kommissionens svar

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

(2000/C 230/01)

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|                                                                                       | Punkt | Sida |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|
| SAMMANFATTNING .....                                                                  |       | 3    |
| INLEDNING .....                                                                       | 1–19  | 3    |
| Den ökade betydelsen för politiken för mänskliga rättigheter och demokrati .....      | 1–5   | 3    |
| Lagstiftnings- och budgetramens komplexitet .....                                     | 6–9   | 4    |
| EU:s åtgärder till stöd för demokrati och försvar av de mänskliga rättigheterna ..... | 10–16 | 6    |
| Granskningens omfattning .....                                                        | 17–19 | 6    |
| PROGRAMSTRATEGI .....                                                                 | 20–31 | 7    |
| Landsvisa strategier .....                                                            | 20–24 | 7    |
| Projekturval .....                                                                    | 25–28 | 7    |
| Urval av verkställande organ .....                                                    | 29–31 | 8    |
| PROGRAMMENS RESULTAT .....                                                            | 32–52 | 8    |
| Åtgärdernas ändamålsenlighet, relevans och inverkan .....                             | 32–44 | 8    |
| Observationer vid utvärderingar av program .....                                      | 45–46 | 9    |
| Hållbarhet .....                                                                      | 47–49 | 10   |
| Synlighet .....                                                                       | 50–52 | 10   |
| KOMMISSIONENS PROGRAMFÖRVALTNING .....                                                | 53–74 | 11   |
| Organisation och förvaltningsresurser .....                                           | 53–63 | 11   |
| Administrativa bestämmelser, riktlinjer och förfaranden .....                         | 64–72 | 12   |
| Bidrag kontra avtal om tjänster .....                                                 | 64    | 12   |
| Ingående av avtal och samfinansiering .....                                           | 65–69 | 13   |
| Ekonomisk övervakning .....                                                           | 70–72 | 13   |
| Feedback .....                                                                        | 73–74 | 14   |

|                                                                                                                                                      | <i>Punkt</i> | <i>Sida</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|
| SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER. ....                                                                                                                | 75–85        | 14          |
| Förenkla den rättsliga och budgetära ramen. ....                                                                                                     | 75           | 14          |
| Förbättra urvalet av projekt och partner ....                                                                                                        | 76–77        | 14          |
| Fastställ indikatorer för hur bra programmen och projekten lyckas och följ upp hur indikatorerna uppnås ....                                         | 78           | 14          |
| Betona EU-stödets långsiktiga inverkan genom att säkerställa att åtgärderna är hållbara. . . .                                                       | 79–81        | 14          |
| Anta lämpliga förfaranden för förvaltning av stödprogrammen. ....                                                                                    | 82–85        | 15          |
| BILAGA 1: Översikt av EU:s externa åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati under perioden 1994–1998. ....                         |              | 16          |
| BILAGA 2: Analys av de åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati som finansieras genom Phare- och Tacis-programmen (1993–1998) .... |              | 18          |
| BILAGA 3: Ordlista över förkortningar ....                                                                                                           |              | 19          |
| <b>Kommissionens svar</b> ....                                                                                                                       |              | 20          |

**SAMMANFATTNING**

De huvudsakliga granskningsresultaten har grupperats i tre kategorier. För det första, i fråga om programplanering, iakttog revisionsrätten följande svagheter:

- a) I allmänhet finns det ett behov av att kommissionen förbättrar det sätt på vilket åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati definieras i strategier för enskilda länder (punkterna 20–24).
- b) I många fall föreslogs projekten av lokala myndigheter och organisationer, varefter kommissionen bedömde och fattade beslut om dem. Trots att ett dylikt efterfrågestyrt tillvägagångssätt är lämpligt på detta område bör det, för att främja ansvarsstagande, tillämpas inom en mera klart avgränsad ram av prioriteringar och urvalskriterier. Förfarandena för de europeiska programmen i Central- och Östeuropa var de mest systematiska med regelbundna uppmaningar till intresseanmälan (punkterna 25–28).
- c) Vid urvalet av projekt fäste kommissionen inte tillräcklig uppmärksamhet vid bedömning av de verkställande organens kapacitet. Kommissionens förfaranden på detta område har emellertid förbättrats i uppmaningen till förslagsingivning i juni 1999 (punkterna 29–31).

Revisionsrätten granskade även resultaten av programmen och konstaterade följande:

- a) Projekten var alltför utspridda över alltför många interventionsområden, vilket begränsade deras inverkan på situationen beträffande demokrati och mänskliga rättigheter i tredje länder (punkterna 34 och 46).
- b) Enskilda projekt var relevanta som sådana, dvs. de tog upp frågor om mänskliga rättigheter och demokrati i de berörda länderna, men det saknades på förhand definierade indikatorer för att mäta deras ändamålsenlighet och verkkningsgrad (punkterna 35–39 och 46).
- c) Otillräcklig uppmärksamhet fästes vid verksamhetens fortgång, vilket begränsade de långsiktiga verkningarna av kommissionens stöd (punkterna 47–49).
- d) Det fanns inte alltid någon noggrant uttänkt strategi för att öka synligheten för Europeiska unionens åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati (punkt 50).
- e) Trots att iakttagelserna om utvärderingen av programmen i allmänhet är positiva, bekräftade vissa av dem revisionsrättens resultat beträffande den vaga avgränsningen av mål, dåliga resultat och avsaknaden av förvaltningsresurser (punkterna 45–46).

Genom hela granskningen kunde revisionsrätten även konstatera ett betydande antal bristfälligheter vad gäller kommissionens programförvaltning:

- a) För att övervinna problemet med de otillräckliga personalresurser som kommissionen avdelat för förvaltningen av de olika programmen hade vart och ett av de verkställande generaldirektoraten anlitat underleverantörer för ytterligare externa förvaltningsresurser. Alla de lösningar som anlitats har visat sig vara svaga och oacceptabla (punkterna 54–63).
- b) I ett betydande antal fall tillämpades avtalsvillkoren för bidrag. I själva verket var emellertid förhållandet mellan det verkställande organet och kommissionen en form av tillhandahållande av tjänster, vilket kräver andra avtalsvillkor (punkt 64).
- c) Avtalsbestämmelserna och finansieringsmekanismerna var inte standardiserade (punkterna 65–66).
- d) Den ekonomiska övervakningen av avtal var svag, vilket ledde till utbetalning av oberättigade utgifter (punkterna 70–71).
- e) Utvärderingsrapporternas rekommendationer genomfördes inte (punkterna 73–74).

Resultaten ovan visar att kommissionens tillvägagångssätt för programförvaltningen inte var lämpligt. De otillräckliga personalresurserna och systemen innebär att kommissionen inte i detalj kan övervaka genomförandet av ett stort antal ofta smärre avtal. Kommissionen bör därför ändra sitt tillvägagångssätt och i högre grad koncentrera sig på vad dess partner uppnår med de medel som de mottar, alltmedan man skaffar skäligen garantier för att medlen används korrekt till de ändamål för vilka de beviljats (se Slutsatser och rekommendationer).

**INLEDNING*****Den ökade betydelsen för politiken för mänskliga rättigheter och demokrati***

1. Sedan slutet av 1980-talet, då övergången till demokrati spred sig genom olika delar av världen, har program som finansieras av Europeiska unionen och andra betydande biståndsgivare till stöd för utvecklingen av mänskliga rättigheter och demokrati ökat snabbt och i betydande utsträckning. Dessa program har två övergripande syften:

- a) att främja mänskliga rättigheter och demokrati för deras egen skull, som det allmännas bästa i politiskt hänseende som kommer att förbättra medborgarnas liv genom ökad frihet, politisk representation och ansvarsskyldighet för regeringen,
- b) att stödja idén om att främjande av mänskliga rättigheter och demokrati är en väsentlig del av arbetet för en hållbar social och ekonomisk utveckling.

2. Vid Europeiska rådet i Köpenhamn i juni 1993 preciserades att ett av de villkor som de länder som ansökt om medlemskap i Europeiska unionen skulle uppfylla var att de skulle ha uppnått stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatliga principer och mänskliga rättigheter samt respekt och skydd för minoriteter. De riktlinjer som kommissionen i oktober 1999 fastställde för genomförandet av Phare-programmet under perioden 2000–2006 <sup>(1)</sup> betonar att dessa kriterier fortfarande är relevanta för beviljande av stöd inför anslutningen.

3. Europeiska unionen har även varit bland de första att förklara mänskliga rättigheter och demokrati vara prioriteringar i sina utvecklingsprogram. Man har verkat på två fronter:

- a) för det första genom att utöva politiska påtryckningar på regeringar (ingående av avtal som förutsätter att regeringar som mottar EU-bidrag iakttar principerna för frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och rättsstatliga principer, varvid stödet fryses när dessa principer nonchaleras),
- b) för det andra genom att finansiera åtgärder genom offentliga myndigheter och inrättningar och genom icke-statliga organisationer och frivilligorganisationer.

4. Den betydelse unionens politiska myndigheter fäster vid skyddet för mänskliga rättigheter och demokrati återspeglas i fördragen. Artikel 177 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fastställer att "gemenskapens politik på området för utvecklingssamarbete skall bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna". I artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen anges vidare som en del av unionens mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att den ämnar "utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen". Även i artikel 5 i den reviderade fjärde Lomékonventionen behandlas mänskliga rättigheter och demokrati ingående.

5. Gemenskapsinitiativ för att definiera övergripande strategier och prioriteringar på området för mänskliga rättigheter och demokrati har utvecklats under en längre tid, i ljuset av erfarenheter och ökande intresse från unionsmyndigheternas sida. Bland dessa initiativ återfinns forskningsuppdrag som givits Europeiska universitetsinstitutet år 1989 i syfte att fastställa prioriterade ämnesområden för gemenskapens program för mänskliga rättigheter, ett meddelande från 1995, där man föreslog att det i alla samarbetsavtal borde ingå en klausul där det konstateras att främjande och

säkerställande av mänskliga rättigheter utgör en väsentlig beståndsdel av yttre förbindelser <sup>(2)</sup>, och en undersökning år 1998, i vilken unionens nuvarande roll på detta område analyseras ur rättslig, politisk, institutionell och filosofisk synvinkel.

### **Lagstiftnings- och budgetramens komplexitet**

6. För att främja de allmänna politiska mål som uppställs i fördragen innefattar de flesta av rådets förordningar som antagits inom området för bistånd till tredje land mål som anknyter till mänskliga rättigheter och demokrati. Var och en av de centrala geografiska förordningarna (Phare, Tacis, utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika, Meda) och andra övergripande förordningar, såsom införlivande av jämställdhetsaspekten i biståndet till tredje land, föreskriver om finansiering av åtgärder för utveckling och befästande av demokrati och rättsstatsprincipen och främjande av respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Rådets förordning om samfinansiering av projekt med europeiska icke-statliga organisationer fäster även särskild uppmärksamhet vid projekt som anknyter till stärkande av det civila samhället och främjande och försvar av mänskliga rättigheter och demokrati. Förordningen om decentraliserat samarbete syftar till att bidra till diversifiering och stärkande av det civila samhället och demokratin på gräsrotsnivå i utvecklingsländerna.

7. Varje rådets förordning, med sin specifika definition av mål på området för mänskliga rättigheter och demokrati och sina egna förfaranden, utgör den rättsliga grunden för utgifter från olika specifika budgetrubriker. Till följd av detta finns det flera källor till budgetmedel från vilka åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati kan finansieras.

8. År 1994 inleddes Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter på parlamentets begäran. Avsikten med detta initiativ var att garantera en konsekvent och effektiv verksamhet på detta område genom att föra in medel som uttryckligen öronmärkts för främjande av mänskliga rättigheter och demokratiska principer under budgetavdelning B7–7.

9. De mål som anges i rådets förordningar som styr det europeiska initiativet som föreslogs av kommissionen år 1997 och som fastställdes i april 1999 <sup>(3)</sup> är emellertid ambitiösa och uttömmande (se tabell 1) och omfattar ett brett spektrum av åtgärder som även är stödberättigade inom ramen för andra förordningar. Under punkt 75 föreslår revisionsrätten en förenkling av den rättsliga och budgetära ramen.

<sup>(2)</sup> KOM(96) 672 slutlig, 17.1.1997.

<sup>(3)</sup> Rådets förordning (EG) nr 975/1999 och (EG) nr 976/1999 av den 29 april 1999 (EGT L 120, 8.5.1999).

<sup>(1)</sup> SEK(1999) 1596 slutlig, 13.10.1999.

Tabell 1

**Målen för rådets förordningar som styr utgifterna för Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter*****Åtgärder för att främja och försvara mänskliga rättigheter och övriga grundläggande friheter***

- främja och skydda medborgerliga och politiska rättigheter
- främja och skydda ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- främja och skydda mänskliga rättigheter för personer som är föremål för diskriminering, lever i fattigdom eller är utsatta, vilket kommer att bidra till att fattigdomen minskar liksom den sociala utslagningen
- stödja minoriteter, etniska grupper och ursprungsbefolkningar
- stödja lokala, nationella, regionala eller internationella institutioner, däribland icke-statliga organisationer, som verkar för att skydda, främja eller försvara de mänskliga rättigheterna
- stödja rehabiliteringscentrum för tortyroffer och organisationer som erbjuder konkret stöd till människor som varit utsatta för kränkningar av de mänskliga rättigheterna, eller bidra till att förbättra villkoren på platser där människor är berövade sin frihet, för att förhindra tortyr och misshandel
- stödja utbildning och sensibilisering om de mänskliga rättigheterna
- stödja åtgärder som syftar till övervakning av de mänskliga rättigheterna, inbegripet utbildning av observatörer
- främja lika möjligheter och lika behandling, inbegripet åtgärder för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet
- främja och skydda de grundläggande friheterna såsom de anges i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, särskilt åsiktsfrihet, yttrandefrihet och samvetsfrihet samt rätten att använda sitt eget språk

***Stödjande av demokratiseringsprocessen***

- främja och förstärka rättsstaten, särskilt genom att stödja och förstärka den dömande maktens oberoende, stödja ett straffrättsligt system som respekterar den enskilda individen, stödja konstitutionella reformer och lagstiftningsreformer samt stödja initiativ för dödsstraffets avskaffande
- främja maktodelningsprincipen, särskilt den dömande och den lagstiftande maktens oberoende i förhållande till den verkställande makten, och stödja institutionella reformer
- främja pluralism såväl inom politiken som inom det civila samhället. I den avsikten måste de institutioner som är nödvändiga för att garantera samhällets pluralistiska karaktär, däribland icke-statliga organisationer (NGO) förstärkas, främja mediernas oberoende och ansvar samt stödja pressfrihet och förenings- och mötesfrihet
- främja ett sunt styrelseskick, särskilt genom att stödja öppenhet i förvaltningen samt förebyggande och bekämpning av korruption
- främja att befolkningen medverkar i beslutsprocessen på nationell, regional och lokal nivå, särskilt lika deltagande av kvinnor och män i det civila samhället, i det ekonomiska livet och i politiken
- stödja valprocesser, bland annat genom att stödja oberoende valkommittéer, ge materiellt, tekniskt och juridiskt bistånd till valförberedelser, däribland upprättande av röstlängder, liksom åtgärder som syftar till att främja att särskilda grupper, däribland kvinnor, deltar i valprocessen samt genom utbildning av observatörer
- stödja nationella insatser för en gränsdragning mellan civila och militära befogenheter samt sensibilisering av och utbildning av civil och militär personal när det gäller respekt för de mänskliga rättigheterna

***Stödjande av åtgärder för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och demokratisering, förebyggande av konflikter samt stöd för att hantera följderna i nära samarbete med de relevanta behöriga organen***

- stödja inrättande av strukturer, bland annat inrättande av lokala system för tidig varning
- stödja åtgärder som syftar till att balansera möjligheterna och att överbrygga befintliga skiljelinjer mellan grupper med olika identiteter
- stödja åtgärder som främjar ett fredligt reglerande mellan gruppintressen, bland annat stöd till förtroendeskapande åtgärder för mänskliga rättigheter och demokratisering för att hindra konflikter och återupprätta civil fred
- främja internationell humanitär rätt och se till att denna följs av samtliga parter i en konflikt
- stödja internationella, regionala eller lokala organisationer, däribland icke-statliga organisationer, som verkar för att förebygga och lösa tvister samt hantera följderna av dessa, bland annat stöd till inrättandet av internationella straffrättsliga domstolar för ändamålet samt initiativ för att inrätta en permanent internationell brottmålsdomstol, liksom åtgärder för stöd och bistånd till offer för brott mot de mänskliga rättigheterna

## **EU:s åtgärder till stöd för demokrati och försvar av de mänskliga rättigheterna**

10. På grund av de politiska målens allmänna karaktär och åtgärdernas spridning över de olika budgetkapitlen för bistånd till tredje land har revisionsrätten inte försökt ge någon allmän översikt av de totala utgifterna för åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati, eftersom en dylik översikt nödvändigtvis skulle innebära något godtyckliga bedömningar av vad som skall tas med.

11. I bilaga 1 tillhandahålls uppgifter om åtaganden och betalningar inom budgetavdelning B7-7 (Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter) för perioden 1994-1998. Åtagandena uppgick till totalt 397,1 miljoner euro och betalningarna till 264,4 miljoner euro. I följande punkter ges en kortfattad beskrivning av kommissionens programstrategi inom vart och ett av de huvudsakliga geografiska områdena.

12. Inom Phare- och Tacis-programmen främjas formell demokrati genom finansiering av program, som man kommit överens om med varje land, för främjande av demokratiska institutioner (dvs. parlament, offentlig förvaltning, domstolar).

13. För utvecklingen av ett öppet civilt samhälle genom finansieringsförslag från icke-statliga organisationer och frivilligorganisationer användes huvudsakligen två instrument:

a) Lien-programmet (som finansierades från de centrala budgetrubrikerna för Phare och Tacis) inom ramen för vilket kommissionen samfinansierar icke-statliga organisationers åtgärder för främjande av missgynnade grupper. Detta program befinner sig på gränsen mellan generella och sociala utvecklingsprogram och grundläggande åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati.

b) Demokratiprogrammen inom Phare och Tacis (avskilda under budgetavdelning B7-7), inom vilka makro- och mikropjekt finansieras.

14. Revisionsrätten har sammanställt finansiell information för perioden 1993-1998 för de program i Central- och Östeuropa som granskats. Denna information läggs fram i bilaga 2. Utbetalningarna under denna period uppgick till sammanlagt 243,9 miljoner euro. Härvid bör dock fotnoten i bilaga 3 om begränsningarna beträffande denna information tas i beaktande.

15. För Asien, Latinamerika och Medelhavsländerna utnyttjade kommissionen de disponibla medlen under B7-7 i huvudsak till att finansiera smärre pilotåtgärder (t.ex. kurser om människorättsfrågor för poliser, utbildning om valförfaranden, rättshjälp) för att stärka både en formell demokrati (institutionsbyggande) och det

civila samhället. Även andra, större projekt med inriktning på mänskliga rättigheter och demokrati (stöd i samband med val, stöd till offentliga myndigheter såsom polisväsendet och rättsväsendet, projekt till förmån för gatubarn osv.) finansierades inom ramen för de centrala programmen för ekonomiskt och tekniskt samarbete.

16. För samarbetsåtgärder i AVS-länder användes ett liknande tillvägagångssätt, dvs. smärre pilotåtgärder (t.ex. människorättsobservatörer, stöd i samband med val) finansierades med medel från B7-7 och centrala projekt för mänskliga rättigheter och demokrati finansierades vid behov genom Europeiska utvecklingsfondens (EUF) nationella vägledande program. En betydande del av medlen under B7-7 användes till kompletterande finansiering till EUF:s medel för finansiering av interventioner som valobservation, stöd till fredsprocesser och sändande av delegationer av människorättsobservatörer. Dessa är åtgärder som på annat håll och under andra omständigheter finansierats inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

## **Granskningens omfattning**

17. För vart och ett av de huvudsakliga geografiska områdena <sup>(1)</sup> valdes länderna huvudsakligen på basis av betydelsen av de människorättsfrågor som berörde dem samt volymen av gemenskapsfinansierade åtgärder. EU:s övergripande politik för mänskliga rättigheter i dessa länder granskades. I varje land valdes ett antal projekt vilkas planering och genomförande detaljgranskades. Dessa projekt, som gäller perioden 1994-1998, omfattades oftast av Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter, men vissa stora projekt och program som finansierades från de huvudsakliga budgetrubrikerna togs också med. Ett flertal regioner och länder besöktes <sup>(2)</sup> medan granskningen för andra genomfördes endast vid kommissionen <sup>(3)</sup>.

18. Kommissionen har vidtagit åtgärder beträffande de beskrivna granskningsresultaten, i synnerhet i de fall där revisionsrätten rekommenderat ytterligare undersökningar av svagheter och brister i förvaltningen (se punkt 71).

19. De granskningsresultat som framläggs i denna rapport är av allmän karaktär och omfattar alla olika stödformer liksom de flesta av de länder i vilka åtgärderna genomförs. Om iakttagelserna gäller enskilda program anges detta.

<sup>(1)</sup> Central- och Östeuropa, de nya oberoende staterna, Sydamerika, Centralamerika, Asien, Medelhavsområdet och Mellanöstern, länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet.

<sup>(2)</sup> Argentina, Brasilien, Bulgarien, Chile, Peru, Rumänien, Ryssland, Slovakien och Ukraina.

<sup>(3)</sup> El Salvador, Guatemala, Haiti, Moçambique, Nicaragua, Palestina, Panama, Rwanda och Turkiet.

**PROGRAMSTRATEGI****Landsvisa strategier**

20. Inom vart och ett av samarbetsprogrammen är det kommissionens policy att utveckla landsvisa strategier som en ram för sina interventioner. En sådan strategi bör bland annat innebära att man bedömer nuläget i landet, fastställer prioriteringsområden inom vilka kommissionen ämnar ingripa och utarbetar en ram inom vilka enskilda åtgärder kan identifieras, väljas och genomföras. Den lokala situationen i fråga om demokrati och mänskliga rättigheter bör utgöra en integrerad del av en sådan strategi, i synnerhet när demokrati och skyddet av mänskliga rättigheter är centrala frågor för det land som berörs <sup>(1)</sup>.

21. Situationen för de länder som ansökt om medlemskap i EU är speciell. I de Europaavtal som vart och ett av dessa länder har undertecknat stadgas om ett engagemang i en pluralistisk demokrati som grundar sig på rättsäkerhet, de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, ett flerpartisystem som innebär fria, demokratiska val, och i principerna om marknadsekonomi och i social rättvisa, som utgör grunden för samarbetet <sup>(2)</sup>. Detta har lett till att kommissionen koncentrerat sig på mänskliga rättigheter och demokrati som särskilda villkor för anslutning.

22. Trots att praxis för de övriga länderna varierade fann revisionsrätten få bevis på att kommissionen skulle ha analyserat situationen beträffande demokrati och mänskliga rättigheter samt de stödmottagande ländernas behov på ett ändamålsenligt sätt eller att den skulle ha utvecklat någon särskild strategi för att möta behoven i varje land (identifiering av huvudsakliga problem och förslag till lösningar). Även i de länder där stöd för mänskliga rättigheter och demokrati nämndes i de övergripande landsvisa strategiska dokumenten, såsom för vissa latinamerikanska länder, var definitionerna vaga och alltför allmänna för att möjliggöra ett fokuserat angreppssätt. I de flesta landsvisa strategiska dokument för de asiatiska och latinamerikanska länderna som granskades av kommittén för Asien och Latinamerika (ALA) 1998 och 1999 nämns mänskliga rättigheter och demokrati sällan eller inte alls.

23. Revisionsrätten fann emellertid att situationen beträffande mänskliga rättigheter och demokrati i länderna övervakades aktivt på delegationsnivå. T.ex. för Chile och Peru hade delegationerna år 1997 utarbetat dokument där de huvudsakliga problemen och händelserna inom de olika delområdena tydligt beskrevs.

24. I många av de berörda länderna var de huvudsakliga områden inom vilka åtgärder krävdes mycket välkända, varför åtgärder inom dessa områden nödvändigtvis var relevanta. En dylik situation innebär dock inte att det inte finns något behov av att utveckla en strategi med tydliga mål och prioriteringar <sup>(3)</sup>. Det bör noteras att syftet med en sådan strategi inte enbart är att erbjuda tjänstemännen en ram och en grund för förvaltningen av programmet utan även att underlätta för medlemsstatens representanter, organ och icke-statliga organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och demokrati att förstå vad kommissionen önskar göra.

**Projekturval**

25. Inom alla områden som omfattas av denna rapport har det i många fall varit de lokala myndigheterna och organisationerna som gett förslag till projekt, som sedan kommissionen bedömt och fattat beslut om. Trots att ett efterfrågestyrt tillvägagångssätt är lämpligt på detta område bör det, för att främja ansvarstagande, tillämpas inom en mera klart avgränsad ram av prioriteringar och urvalskriterier.

26. Den avdelning vid kommissionen som ansvarar för genomförande av program i Central- och Östeuropa utfärdade med regelbundna intervaller uppmaningar till intresseanmälan och använde sig av standardiserade urvalsförfaranden. Detta tillvägagångssätt gjorde det möjligt att identifiera det civila samhällets behov genom de lokala icke-statliga organisationernas förslag till projekt. I praktiken berörde de flesta projekten som valdes på detta sätt mänskliga rättigheter, utveckling av icke-statliga organisationer, oberoende medier och parlamentariska förfaranden.

27. I och med offentliggörandet av sitt yttrande om vissa Central- och Östeuropeiska staters anslutning till EU <sup>(4)</sup> bekräftade kommissionen att det nu är mera lämpligt att i urvalsförfarandena för programmet för mänskliga rättigheter och demokrati i högre grad koncentrera sig på frågor beträffande anslutningen.

28. De förfaranden för identifiering och urval av projekt som användes av kommissionens avdelningar med ansvar för latinamerikanska länder, länderna i Medelhavsregionen och AVS-länder var mycket mera informella. Det fanns inget uppenbart

<sup>(1)</sup> Kommissionens inställning till landsvisa strategiska dokument är att de omfattar de huvudsakliga finansiella, tekniska och ekonomiska samarbetsprogrammen för stöd, men inte alla aspekter av kommissionens samarbete med ett visst land. Särskilda strategiska dokument bör utarbetas för andra aspekter, såsom mänskliga rättigheter och demokrati. Revisionsrätten anser emellertid att det bör finnas ett enda strategidokument som omfattar alla väsentliga samarbetsområden.

<sup>(2)</sup> Det krävs att ansökarländerna skall uppfylla villkoret i rådets slutsatser från Köpenhamn om stabila institutioner som garanti för demokrati, rättsäkerhet, respekt för mänskliga rättigheter, i synnerhet vad gäller minoriteter, och att de tar upp de frågor som kommissionen aktualiserade i sin Agenda 2000-serie av publicerade analyser om framstegen mot en pluralistisk ekonomi.

<sup>(3)</sup> En delegation ansåg i sina kommentarer till revisorernas iakttagelser i ett sektorbrev att trots att det inte fanns någon nedskriven strategi, kunde man utifrån urvalet av projekt som finansierats anse att en sådan fanns, eftersom de alla gällde centrala områden inom mänskliga rättigheter och demokrati.

<sup>(4)</sup> Agenda 2000.

skäl till detta, annat än de olika arbetsmetoder som tillämpades inom tjänsterna. För dessa regioner ombads delegationerna ge publicitet åt programmen genom att underrätta icke-statliga organisationer och offentliga organ om deras existens, men ingen uppmaning till intresseanmälan utfärdades. Projekten identifierades och bedömdes oftast genom korta expertbesök eller var resultatet av direkta kontakter mellan lokala organisationer och delegationer/centrala avdelningar. Trots att de godkända projekten återspeglade de lokala organisationernas prioriteringar garanterar ett dylikt förfarande inte att alla centrala behov uppmärksammas och omfattas.

### Urval av verkställande organ

29. I Central- och Östeuropa fann kommissionen inledningsvis att stödet till det lokala civila samhället alltid krävde utnyttjande av icke-statliga partnerorganisationer från Europeiska unionen vid genomförandet av projekt. I många fall var dessa partners roll emellertid begränsad och otydlig och det mervärde de tillförde projekten stod inte i relation till kostnaderna. Därför, och även på grund av att de lokala icke-statliga organisationerna har fått större erfarenhet bör direkta interventioner av EU:s icke-statliga organisationer nu minskas.

30. De avdelningar vid kommissionen som ansvarar för länderna i Latinamerika och Medelhavsområdet valde att arbeta direkt med lokala icke-statliga organisationer. Detta kunde ha gjort det möjligt för kommissionen att skapa starka direkta band med det lokala civila samhället och att aktivt delta i arbetet med att öka kapaciteten för de organisationer med vilka man samarbetade. Det verkar emellertid inte som om man lyckats med detta av följande skäl:

- a) I projekthandlingarna fanns lite eller ingen information om att kommissionens avdelningar skulle ha undersökt sina partners administrativa, organisatoriska, ekonomiska, personalrelaterade och tekniska starka och svaga sidor i tillräcklig utsträckning.
- b) De administrativa riktlinjer (budgetära krav och rapporteringskrav) och förfaranden (beslut, betalningar) som kommissionsavdelningen fastställde ökade ofta dess partners börda snarare än bidrog till att stärka dem.

31. I juni 1999 offentliggjorde kommissionen en allmän uppmaning till förslagsingivning <sup>(1)</sup> för de flesta budgetrubrikerna under Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter. Detta är en stor förbättring. Den allmänna insynen i urvalsförfarandena förbättras. Kommissionens avdelningar har fastställt riktlinjer i vilka man definierar villkor för stödberätti-

gande som rör både projektinnehåll (tematiska områden), med ett första försök att fastställa prioriteringar, och de verkställande organen (stadga, solvens, osv.).

### PROGRAMMENS RESULTAT

#### Åtgärdernas ändamålsenlighet, relevans och inverkan

32. För att bedöma ändamålsenligheten, dvs. om de mål och syften som uppställts för programmen och projekten har uppnåtts, är det nödvändigt att dessa tydligt anges på ett sätt som kan utvärderas. Förbindelserna mellan de olika nivåerna måste fastställas för att visa hur resultaten av ett projekt bidrar till att målen för programmet uppnås. Övervaknings-, kontroll- och informations-systemen bör därefter tillhandahålla den information som behövs för utvärderingen.

33. Punkterna 1 och 22 pekar på en vid definition av program-mål och en avsaknad av tillräckliga strategier som skulle ha definierats i operationella termer. Detta gör det svårt att bedöma ändamålsenligheten på program- eller landsnivå.

34. I de flesta av kommissionens dokument ses inverkan av dess program för mänskliga rättigheter och demokrati icke desto mindre som en framgång, eftersom de bidragit till att stärka de civila samhällena som spelade en avgörande roll i samband med demokratiseringsprocessen i de berörda länderna. Även om EU:s program har viss del i denna utveckling, är ett av de huvudsakliga granskningsresultaten, som även stöds av utvärderingar som kommissionen genomfört beträffande sina program <sup>(2)</sup>, att kommissionens projekt spridits ut alltför mycket över de olika åtgärdsområdena, vilket lett till att deras inverkan urvattnats.

35. För de enskilda projekten hade syften och resultat inte tydligt definierats och kvantifierats, och sättet för bedömning av

<sup>(1)</sup> Uppmaning till förslagsingivning 1999/C 170/10 för Europeiska initiativet för demokrati och mänskliga rättigheter, offentliggjord den 17 juni 1999.

<sup>(2)</sup> Evaluation of EC positive measures in favour of human rights and democracy (1991–1993), GDI, maj 1995; Phare Democracy Programme 1992 Evaluation Report of the Pilot Phase E. Eberhardt, augusti 1995; Evaluation of the Phare and Tacis Democracy Programme 1992–1997, ISA Consult, European Institute, Sussex University, och GJW Europe, september 1997; Analysis and evaluation of the programme of support for democracy and human rights in Central America (november–december 1997), V. Zapatero, P. Subra de Bieusses, I. Astarloa. Andra utvärderingar som genomförts på området är Evaluation of Meda democracy programme, Euronet Consulting, april 1999; Evaluation on the European special programme in South Africa, oktober 1996; International Alert's activities in conflict prevention, maj 1998; Awepa (Association of Western European Parliamentarians) activities, november 1998; Valen i Moçambique, februari 1999.

inverkan hade inte specificerats. Ofta lades projektverksamheten fram som projektets syfte. I inget av projekten angavs uttryckliga kriterier för bedömning av om det varit framgångsrikt, inte heller föreslogs några mekanismer för bedömning av detta. Trots att kommissionen under denna period införde användningen av mål-orienterad projektplanering (Logical Framework Analysis) för sina samarbetsprogram, användes detta instrument för förvaltning av projekt inte för de flesta projekten inom Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter <sup>(1)</sup>.

36. Vad gäller konferenser, möten och seminarier är det inte tillräckligt att anse att det faktum att dessa anordnas och genomförs innebär att åtgärderna är effektiva. För det första är det nödvändigt att i sådana åtgärder integrera element som bedömer deras kvalitet. Man borde även fästa större uppmärksamhet vid att försöka finna metoder för bedömning av huruvida dylika tillställningar är ändamålsenliga.

37. Det måste erkännas att det inte är lätt att fastställa och utarbeta dylika indikatorer inom detta område för samarbete och att det inte alltid är möjligt att kvantifiera dem. Det erkänns vidare att det inte är på grund av att inverkan endast med svårighet eller överhuvudtaget inte kan kvantifieras som man måste vara skeptisk. Det bör även tillstås att ett projekts inverkan ofta kan skönjas först på medellång och lång sikt.

38. Icke desto mindre anser revisionsrätten att kommissionen måste öka sina ansträngningar för att fastställa kriterier och referenspunkter, genom vilka verksamhetens resultat kan bedömas, och integrera dem i projektdefinitionerna. Om detta inte görs riskerar biståndet till tredje land på detta område resultera i finansiering av uppenbarligen relevanta åtgärder som subjektivt sett anses vara ändamålsenliga och ha en positiv inverkan, utan att det finns några objektiva bevis till stöd för detta.

39. Avsaknaden av tydligt definierad output och tydligt definierade syften för projekt innebär att det är mycket svårt att bedöma ett projekts ändamålsenlighet. Till följd av detta gav de olika övervakningsinstrumenten ingen information om ändamålsenlighet.

a) De flesta lägesrapporter som projektförvaltarna lade fram var en kronologisk beskrivning av verksamheten, utan någon större kvalitativ bedömning. Liten eller ingen uppmärksamhet fästes vid att jämföra det som uppnåts med vad som planerats, och relevans och inverkan prövades inte.

b) I rapporterna om de övervaknings- och bedömningsbesök som kommissionen genomförde för att kontrollera pågående projekt framkom otillräckligt med objektivt verifierbar information om projektens ändamålsenlighet.

40. Det oaktat fann revisionsrätten att de flesta av de granskade projekten under B7-7 var relevanta i det att de tog upp befintliga behov i de berörda länderna. Detta är kanske inte överraskande med tanke på den mycket omfattande definitionen av vad som utgör en intervention på området för demokrati och stöd till mänskliga rättigheter, och det faktum att det stod klart vilka de huvudsakliga behoven i de berörda länderna var.

41. De större projekt som granskades och som finansierades från de huvudsakliga budgetrubrikerna motsvarade tydligt prioriteringarna i de berörda länderna. Vid tidpunkten för granskningen hade de emellertid inte nått en genomförandegrad som skulle ha tillåtit några slutsatser om deras ändamålsenlighet.

42. För många av de projekt som granskades påverkades ändamålsenligheten och inverkan negativt av det långsamma genomförandet i olika skeden. Till exempel vad gäller programmet för Latinamerika var de administrativa förfarandena, trots att programmet i huvudsak finansierade kortfristiga engångsprojekt, stela och ineffektiva, vilket ledde till kraftiga förseningar. För de flesta projekten gick det flera månader från det att förslaget lades fram tills avtalet undertecknades och det förekom till och med fall där förfarandet för ingående av avtal tog över ett år i anspråk.

43. Efter att avtalen undertecknats försenades dessa projekt inom programmet för Latinamerika ytterligare, eftersom kommissionens avdelningar tog flera månader på sig för att föra över de första förskotten och organisationerna inte hade kapacitet att förfinansiera åtgärderna. I vissa fall var de planerade åtgärderna inte längre aktuella eller hade genomförts på annat sätt när EU:s medel slutligen anlände.

44. Liknande problem som ovan upptäcktes även inom de Phare- och Tacis-program som undersöktes i samband med granskningen.

### **Observationer vid utvärderingar av program**

45. Kommissionen har finansierat ett flertal utvärderingar av sina program för mänskliga rättigheter och demokrati <sup>(2)</sup> som samtliga på ett eller annat sätt har undersökt programmens ändamålsenlighet. De generella iakttagelserna i dessa utvärderingar är positiva. Det konstateras att EG:s åtgärder har varit lämpliga och

<sup>(1)</sup> Det användes för demokratiprogrammet inom Phare och för de konventionella projekt som finansierades inom finansiellt och tekniskt samarbete.

<sup>(2)</sup> Se fotnot 2 sidan 8.

nödvändiga och att de inneburit ett väsentligt bidrag till verksamheten till stöd för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter på olika håll i världen. Dessa utvärderingar bekräftar att de projekt som finansierades med få undantag var relevanta med avseende på de problem de berörda länderna stod inför. Det konstaterades även att gemenskapsprogrammen spelade en central roll genom att stödja och stärka de icke-statliga organisationerna. Vid utvärderingen av demokratiprogrammen inom Phare och Tacis för 1992–1997 och utvärderingen av EG:s åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati under perioden 1991–1993 framgick att dessa icke-statliga organisationer även hade spelat en viktig roll vad gäller främjande av demokratiska reformer och respekten för mänskliga rättigheter.

46. Utvärderingarna bekräftar emellertid också en del av den kritik som revisionsrätten framfört, till exempel:

- a) Vid utvärderingen av programmet för Centralamerika framkom att de ambitiösa syftena vad gäller programmen för mänskliga rättigheter och demokrati på det stora hela har definierats alltför allmänt och med bristande precision, och att prioriteringar mellan dem inte har fastställts. Vid denna utvärdering framkom även att det stora – t.o.m. överdrivna – antalet budgetrubriker ledde till förvirring och osäkerhet vid genomförandet.
- b) Två utvärderingar pekar på svårigheterna att bedöma ändamålsenlighet på grund av avsaknad av indikatorer och information om output och resultat på projektnivå.
- c) Det finns alltför många små projekt vilkas inverkan är urvattnad. Vid utvärderingen av programmet för Centralamerika fann man få bevis för att de skulle ha haft någon mera omfattande inverkan på samhället i stort, trots att de kan ha bidragit till att stärka de icke-statliga organisationerna och stödja deras ställning, vilket i och för sig är ett positivt resultat.
- d) Bristen på förvaltningsresurser, otillfredsställande system, fokusering på operativa aspekter och små detaljer i avtal i stället för på riktlinjer och strategier samt förseningar vid genomförande och fördelning har påverkat genomförandet av programmen negativt.

### Hållbarhet

47. Uppnående av hållbara förändringar och varaktiga icke-statliga organisationer kräver ett långfristigt engagemang för problemlösning och en fortsättning av biståndet till tredje land i en situation där möjligheterna till alternativa finansieringskällor är begränsade. I allmänhet fäste kommissionen emellertid otillräcklig uppmärksamhet vid om verksamheten skulle fortsätta efter att finansieringen upphört. Kommissionen var i huvudsak inriktad på program med årlig finansiering, åtaganden för längre tid gjordes inte, och kommissionen försökte inte följa upp verksamheten efter att dess finansiering hade upphört. Till exempel i Centralamerika, fann revisionsrätten endast ett projekt (projekt rörande

jordägoförhållandena i Nicaragua) av 14 granskade där kommissionen följde upp det projekt som finansierades från B7–7 med ett långsiktigt stödprogram. För de övriga projekten fanns inga bevis för att de skulle ha fortsatt efter att kommissionens finansiering upphörde eller att följdåtgärder skulle ha genomförts. Enligt den dokumentation som fanns i handlingarna lades ingen större vikt vid denna aspekt.

48. Det finns även exempel på icke-statliga organisationer som har uppnått goda resultat<sup>(1)</sup>, som till exempel spelar en central roll som väktare av de mänskliga rättigheterna, men som det oaktat har svårt att få EU-medel för att fortsätta sitt arbete. Dessa är ofta erkänt resultatrika initiativ, och frågan är om EU, med tanke på uppnående av förbättringar på området för mänskliga rättigheter, borde avsluta sitt ekonomiska bidrag efter ett eller två år.

49. Även i de fall där kommissionen finansierar icke-statliga organisationer som fyller en lucka i den statliga verksamheten måste kommissionen fatta det svåra beslutet om huruvida man skall fortsätta sin omfattande finansiering ifall staten i fråga inte är kapabel att ta över. I sådana fall bör kommissionen försöka få ett löfte av myndigheterna att dessa gradvis tar på sig en allt större del av kostnaderna. I annat fall blir kommissionens kortfristiga finansiering av dylika projekt en humanitär åtgärd snarare än ett välöversvägt steg för att förbättra människorättssituationen genom att få till stånd strukturella förbättringar.

### Synlighet

50. Trots att synlighet är ett gemensamt mål för kommissionens politik för bistånd till tredje land bör målet ökad synlighet följas av en noggrant övervägd strategi för hur detta mål skall uppnås. Vad gäller programmen för mänskliga rättigheter och demokrati har kommissionens strategi beträffande synlighet i huvudsak begränsats till att försöka förmå organisationer att ge EU-finansieringen sin erkänsla i reklam.

51. Kommissionen fäste inte tillräcklig uppmärksamhet vid sin bild som en viktig och kreativ biståndsgivare som aktivt stöder demokratiseringsprocessen i de berörda länderna och gav ofta en oorganiserad och ineffektiv bild av sig själv. Avsaknaden av ett samordnat och enhetligt tillvägagångssätt för de olika EU-programmen i ett givet land, långsamma och tungrodda administrativa förfaranden och inblandning av de många förvaltningsansvariga vid kommissionen som i olika skeden handlade projekten är alla situationer som skapat frustration för partnerorganisationerna.

<sup>(1)</sup> Till exempel Grazhdansky Kontrol – borgargardet och soldatmödrarna i St. Petersburg, en icke-statlig organisation som skyddar de juridiska rättigheterna för de värnpliktiga i ryska armén.

52. Många av de organisationer som besöktes uttryckte tydligt sin frustration över kommissionen. Oberoende av om de skäl organisationerna anger för sin frustration är giltiga eller inte är det viktiga i fråga om synligheten för EU och kommissionen att den positiva synlighet som uppstår tack vare interventionerna i detta område snabbt tonas ner av den negativa uppfattningen av kommissionen som en rigid och oorganiserad biståndsgivare.

## KOMMISSIONENS PROGRAMFÖRVALTNING

### Organisation och förvaltningsresurser

53. Under den period som granskningen omfattade var förvaltningen av programmen för mänskliga rättigheter och demokrati spridd över flera avdelningar inom kommissionen. En avdelning inom GD IA <sup>(1)</sup> ansvarade för programmen i Central- och Östeuropa och de nya oberoende staterna och tillhandahöll övergripande samordning genom en avdelningsövergripande grupp. Inom GD VIII fanns en enhet som ansvarade för dessa åtgärder i AVS-länderna och som under största delen av denna tid även ansvarade för åtgärder för främjande av mänskliga rättigheter och demokrati i Asien. GD IB förvaltade programmen för Latinamerika och Medelhavsområdet och tog 1998 över ansvaret för åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati i Asien från GD VIII.

54. De personalresurser som finansieras från administrativa anslag (del A i allmänna budgeten) som kommissionen tilldelat dessa program, både i kommissionens huvudkvarter i Bryssel och i delegationerna, var begränsade (till exempel för programmet för Latinamerika fanns det tidvis endast en tjänsteman som särskilt ansvarade för det) och understeg de operativa behoven betydligt. Till följd av detta utnyttjade kommissionen i stor utsträckning utomstående organisationer som byråer för tekniskt stöd för olika administrativa, ekonomiska och administrativa uppgifter.

55. För Phare- och Tacis-programmen lades en stor del av förvaltningen och övervakningen av makroprojekten Lien och Demokrati ut på Centre Européen du Volontariat (CEV) <sup>(2)</sup> respektive Europeiska stiftelsen för mänskliga rättigheter, European Human Rights Foundation (EHRF). Dessa organisationer ansvarade för förhandsbedömningen, utarbetandet av avtal, övervakningen och förhandsgodkännandet av läges- och slutrapporter. Kommissionen behöll ansvaret för urvalsbeslutet, undertecknandet av avtal och effektivering av betalningar efter det att rapporterna godkänkts.

56. Mellan 1994 och 1997 fick Europeiska stiftelsen för mänskliga rättigheter 7,8 miljoner euro för att utföra fyra större uppgifter för kommissionens räkning:

- a) Beviljande av smärre bidrag till föreningar i alla länder som arbetar med mänskliga rättigheter.
- b) Förvaltningen av makroprojekt inom Phares och Tacis demokratiprogram.
- c) Tillhandahållande av kontor och stödpersonal för kommissionens avdelningar.
- d) Betalning av bidrag till icke-statliga organisationer som arbetade med mänskliga rättigheter i Bosnien-Hercegovina.

57. Alla avtal med Europeiska stiftelsen för mänskliga rättigheter för denna period ingicks utan något anbudsförfarande, även i de fall när de omfattade tjänster av en mer eller mindre kommersiell natur. Kommissionen granskade inte de administrativa utgifterna för Europeiska stiftelsen för mänskliga rättigheter, även om den sistnämndas rättsliga ställning förblev oklar, framför allt vad gäller de system den använde för rekrytering och avlönning av sin personal och dess mekanismer för att lägga fram sina räkenskaper, i synnerhet för de belgiska myndigheterna. Slutligen underkastades det lagstadgade förvaltningsorganet för Europeiska stiftelsen för mänskliga rättigheter, som uteslutande agerar för kommissionens räkning, mellan 1994 och 1998 inte någon regelbunden övervakning, vilket gav dess ledning alltför stort spelrum.

58. I november 1997 undertecknades ett avtal mellan kommissionen och ett konsultbolag, IBF, om tekniskt stöd för tre övergripande program inom Phare och Tacis <sup>(3)</sup>. IBF:s uppgifter omfattar ingående av samfinansieringsavtal med stödmottagare, effektivering av betalningar till dessa, projekt för administrativ uppföljning och produktion av informationsmaterial. De flesta av de uppgifter som ålagts IBF är således de samma som de som anförts trots gemensamma tjänsten för yttre förbindelser.

59. Kommissionen har även inrättat fonder för utveckling av det civila samhället i de flesta Phare-länderna som oberoende finansierar inom landet. Dessa fonders huvudsakliga uppgift är att tillhandahålla bidrag till lokala icke-statliga organisationer. Fondens styrelse består vanligtvis av personer som är aktiva inom det civila samhället och varje medlem skall godkännas av regeringen. I Slovakien och Bulgarien har kommissionens delegationer i de båda länderna rekryterat ledningen för mikroprojekten Demokrati och Lien till fonderna.

<sup>(1)</sup> Som en del av omorganiseringen av kommissionens avdelningar 1999 blev en del av GD IA och GD IB en del av GD Yttre förbindelser och GD VIII blev GD Bistånd.

<sup>(2)</sup> Internationell förening som inrättats för att på europeisk nivå samordna nationella volontärorganisationer för utvecklingsstöd.

<sup>(3)</sup> Demokratiprogrammet inom Phare och Tacis, Lien-programmet inom Phare och Tacis, programmet för partnerskap inom Phare.

60. Vid en utvärdering av fonderna för utveckling av det civila samhället <sup>(1)</sup> framkom att dessa organisationer i vanliga fall inte utarbetat någon strategi för hur de skall fullgöra sina uppgifter eller visat vilka resultat de finansierade projekten lett till. Initiativen och drivkraften har oftast kommit utifrån. Ledningen för fonderna behöver även utbildning i ledarskap.

61. I fråga om Centralamerika tilldelades Instituto Relaciones Latinoamericanas (Irela) ett flertal avtal för undersökningar och diverse åtgärder för samordning, identifiering av projekt och övervakning inom ramen för kommissionens program för mänskliga rättigheter och demokrati. Medlen för dessa avtal, som sammanlagt uppgick till över 1 miljon euro, användes under perioden 1992–1998 för att finansiera vad som i själva verket var en enhet för samordning och övervakning baserad vid kommissionens delegation i Costa Rica.

62. För Sydamerika undertecknade kommissionen två avtal om tjänster med en icke vinstdrivande organisation som skötte genomförande av undersökningar, utarbetande av pressmeddelanden och anordnande av expertsammanträden och en konferens. I praktiken var det huvudsakliga syftet med dessa avtal emellertid att identifiera projekt på platsen och genomföra besök samt att biträda programheten i Bryssel.

63. Beviljandet av ytterligare medel för entreprenad underlättade genomförandet av programmet för Latinamerika, Phare-programmet och Tacis-programmet. Det finns emellertid ett antal oroväckande punkter i samband med kommissionens praxis för entreprenad:

- a) Genom denna praxis kunde kommissionen i själva verket omdirigera budgetanslag som var avsedda för programmen till personal- och andra driftsutgifter, som den förvägrats anslag för på grund av budgetbegränsningar. I vissa fall stämde budgetanmärkningarna till rubrikerna inte överens med avtalsvillkoren.
- b) Dessa avtal tilldelades genom privat överenskommelse. Kommissionen tillämpade artiklarna 112 till 118 i budgetförordningen på ett felaktigt sätt för att motivera att man inte lagt fram dem för rådgivande kommittén för upphandling och avtal.
- c) Personer som anställdes inom ramen för dessa avtal föreslogs ofta för de berörda organisationerna av kommissionens avdelningar. Vissa av dem hade tidigare varit tillfälligt anställda vid dessa avdelningar <sup>(2)</sup>.
- d) Genom att kommissionen under en lång tid lagt ut identifiering, beredning och övervakning av projekt riskerar man att inte få en tillräckligt djup insikt i genomförandet av program och blir beroende av kunskaper och expertis hos den externa personalen.

- e) Beroende på att det saknas konkurrenstryck och att kommissionens partner är beroende av finansiering från kommissionen föreligger det risk för överprissättning. I själva verket ansökte dessa organisationer i vissa fall om belopp som betalades som en klumpsumma utan att partnern företedde nödvändiga verifierande underlag, och man fann att ansökningar som gällde icke stödberättigade utgifter lämnades in och betalades. Till följd av revisionsrättens iakttagelser genomför kommissionen som bäst en detaljerad granskning av en av dessa organisationer (Irela).

### **Administrativa bestämmelser, riktlinjer och förfaranden**

#### **Bidrag kontra avtal om tjänster**

64. Programmen för mänskliga rättigheter och demokrati genomfördes i huvudsak genom bidrag till organisationer inom det civila samhället. Under den period som revisionsrättens granskning omfattade var kommissionens bestämmelser om förvaltning av bidrag emellertid inte väldefinierade och det konstaterades att kommissionen i många fall hade använt sig av bidrag under omständigheter där andra mekanismer skulle ha varit lämpligare, framför allt när det var fråga om anskaffning av varor eller tjänster:

- a) Många projekt för mänskliga rättigheter och demokrati omfattade anordnande av konferenser, sammanträden och fortbildningskurser samt utarbetande av undersökningar. Dessa är alla områden där det är svårt att skilja mellan bidrag och avtal om tjänster. Kommissionens avdelningar var emellertid inte tillräckligt medvetna om behovet av att skilja mellan olika former av avtal och förfaranden.
- b) I sin särskilda rapport om valen i Palestina <sup>(3)</sup> kritiserade revisionsrätten tilldelningen av avtal genom privat överenskommelse för det logistiska stödet till besök för övervakning av val. Vid granskningen av ett urval av avtal för projekt för främjande av mänskliga rättigheter och demokrati i Moçambique, Rwanda och Haiti fann revisionsrätten att sex av de nio avtal som granskades i själva verket var avtal om tjänster, men att avtalen i samtliga fall hade tilldelats genom privat överenskommelse.
- c) Vissa av de projekt som granskats hade tilldelats icke-statliga organisationer eftersom det ansågs att endast dessa besatt lämpliga kunskaper för projekt på detta område. Trots att detta kan vara väl så sant för många åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati, är det nödvändigtvis inte fallet när åtgärderna består av tillhandahållande av varor (som kontorsmateriel) och tjänster (som fortbildning och förvaltning).

<sup>(1)</sup> Charities Aid Foundation (CAF), februari 1997.

<sup>(2)</sup> I sin särskilda rapport nr 2/97 om humanitärt bistånd kritiserade revisionsrätten liknande förfaranden (EGT C 143, 12.5.1997).

<sup>(3)</sup> Särskild rapport nr 4/96 om räkenskaperna för den europeiska valenheten för övervakning av de palestinska valen, som upprättats inom ramen för den gemensamma åtgärden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (EGT C 57, 24.2.1997, punkterna 24–25).

## Ingående av avtal och samfinansiering

65. Avtalens form och bestämmelser varierade. Varje avdelning inom kommissionen tillämpade sina egna krav på sina parter (krav om redovisning och rapportering, betalningsarrangemang, osv.). I vissa fall användes olika avtalstyper inom en avdelning för att täcka en och samma typ av åtgärder.

66. Varje avdelning vid kommissionen tillämpade sina egna regler för att bedöma om kostnader var stödberättigade och huruvida man skulle erbjuda organisationer grundläggande finansiering. I allmänhet strävade avdelningarna emellertid alltför ofta efter att finansiera vad de ansåg vara separata projekt, även om åtgärderna i praktiken ingick i organisationernas normala verksamhet och det skulle ha varit mera lämpligt att finansiera dem genom institutionellt stöd. Detta ledde till olämplig öronmärkning av kommissionens bidrag och till krav på budgetmässig och finansiell rapportering som flyttade blickpunkten från outputkontroll till insatsorienterade kontroller.

67. Inom programmet för stöd till mänskliga rättigheter och demokrati i AVS-länderna gav kommissionen betydande ekonomiska bidrag till internationella insatser med ett flertal bidragsgivare. Revisionsrätten har redan belyst kommissionens svårigheter att utforma sina projekt när den inte är den enda biståndsgivaren och har rekommenderat att den bör undvika olämplig öronmärkning <sup>(1)</sup>. De fall som undersökts under denna granskning bekräftar revisionsrättens tidigare iakttagelser.

68. Den avdelning vid kommissionen som var ansvarig förklarade sin motvilja mot att delta i FN:s förvaltningsfonder eftersom den anser att dylikt deltagande är svårt att övervaka och inte är synligt. Fallet med FN:s förvaltningsfonder för valen i Moçambique gav skäl för denna motsträvhhet: de ekonomiska rapporterna sändes inte förrän tre år efter att Onumoz-insatsen avslutats och de räkenskaper som lades fram var summariska och visade outnyttjade medel utan någon angivelse av vad som skulle hända med sådana medel. Ingen rapport över genomförandet av valen tillställdes kommissionen.

69. Trots detta särskilt allvarliga fall som gav ett dåligt resultat och bröt mot avtalsvillkoren bör kommissionen inte överge denna typ av finansieringsmetod. Som en betydande finansieringskälla för dylika insatser bör kommissionen använda sin ekonomiska tyngd – uppbackad av medlemsstaterna – för att säkerställa att FN inför lämpliga mekanismer för rapportering, redovisningsskyldighet och granskning som kommissionen kan godkänna. Samfinan-

siering genom en gemensam struktur och organisation bör, om den görs rätt, vara ett mera ekonomiskt, effektivt och ändamålsenligt sätt att genomföra en internationellt finansierad insats än parallella insatser.

## Ekonomisk övervakning

70. Ett antal betydande svagheter konstaterades i kommissionens ekonomiska övervakning av avtalen. Den tunga administration och ekonomiförvaltning som kommissionens krav på förfaranden påtvingade verkställande partner var bland den vanligaste och kraftigaste kritiken som de riktade mot kommissionen, men trots dessa förfaranden lyckades man paradoxalt nog inte undvika nedanstående svagheter:

- a) Budgeteringen av projekt var bristfällig och följde inte standardformer eller standarddefinitioner. Detta ledde till att kommissionens övervakning och kontroll försvårades.
- b) Bestämmelserna om entreprenad och upphandling var inte tillräckligt tydliga. Till exempel hänvisade de avtal som förvaltades av de avdelningar som ansvarade för programmen för Latinamerika och Medelhavsområdet endast till att man skulle begära tre anbud för inköp av varor och materiel, vilket utgjorde en marginell beståndsdel i de flesta avtalen. Inga bestämmelser fastställdes för anställning av experter eller projektpersonal eller utläggande på entreprenad av uppgifter som till exempel tryckning. Flera exempel på otillfredsställande tillvägagångssätt vid anställning av personal och utläggande på entreprenad konstaterades <sup>(2)</sup>.
- c) Parterna behandlade budgeterade belopp som schablonbelopp eller klumpsummor för vilka inga andra verifierande underlag än utgiftsredogörelser behövde tillställas kommissionen. Varken kommissionens centrala avdelningar, delegationerna eller de konsulter som kommissionen engagerade för att övervaka genomförandet kontrollerade om de deklarerade utgifterna faktiskt hade ägt rum. Till exempel i Centralamerika konstaterade revisionsrätten åtta projekt (av fjorton granskade) där slutbetalningarna var felaktiga eller inte kunde förklaras.
- d) Finansiering av icke stödberättigade utgifter: Kommissionen finansierade utgifter som uppstått innan avtalet undertecknats och utgifter som inte omfattades av avtalet.

<sup>(1)</sup> Årsrapporten för budgetåret 1995 samt institutionernas svar (EGT C 340, 12.11.1996, punkterna 11.29–11.57).

<sup>(2)</sup> I ett land befanns till exempel att samma personer besatt en tjänst i en välgörenhetsorganisation och var projektanställda vid en annan. Inom ett projekt slöt man ett avtal med en tryckare till det fulla budgeterade beloppet för tryckning (45 000 ecu), utan att införskaffa flera anbud eller specificera vad som skulle tillhandahållas inom avtalet. Detta upptäckte inte kommissionen.

71. Som svar på revisionsrättens iakttagelser beträffande ovan nämnda oriktigheter inom programmet för Centralamerika lovade kommissionen göra en förnyad granskning av de slutliga ansökningar som godkänts av övervakningsenheten. Dessutom inledde kommissionen i mars en ingående granskning av alla avtal som tilldelats en viss organisation och de bidrag som denna organisation erhållit till stöd för sina administrativa utgifter.

72. Iakttagelserna ovan belyser det olämpliga i kommissionens tillvägagångssätt att försöka administrera genomförandet av ett stort antal små och medelstora avtal genom relativt detaljerade kontroller som är inriktade på insatserna. Kommissionen hade varken de personalresurser eller de system som skulle ha krävts för att göra detta på ett effektivt sätt.

### **Feedback**

73. Kommissionen har gjort ett antal utvärderingar av sina åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati (se punkt 45). Utvärderingen av programmet för Centralamerika utgjorde grunden för kommissionens revidering av sin strategi på detta område, vilken resulterade i antagandet av ett flerårigt program i slutet av 1998. Det står emellertid ännu inte klart om man på ett effektivt sätt tagit upp den kritik som framförts i denna utvärdering och som gällde bristen på prioritering, den förvirring som skapas av det stora antalet budgetrubriker under vilka åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati kan finansieras, avsaknaden av resultatindikatorer och de många problem som uppstår av de otillräckliga förvaltningsresurserna och olämpliga bestämmelser om förvaltning och finansiering.

74. Revisionsrätten fann inga belägg för att den utvärdering av demokratiprogrammet inom Phare och Tacis som offentliggjordes i mars 1998 hade någon större inverkan på kommissionens revidering av sin strategi vid samma tidpunkt.

### **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

#### ***Förenkla den rättsliga och budgetära ramen***

75. Kommissionen bör föreslå en förenkling av den nuvarande rättsliga och budgetära ramen för bistånd till tredje land för rådet och Europaparlamentet. Det skulle till exempel vara möjligt att ha ett begränsat antal "konventionella" förordningar för de huvudsakliga programmen (t.ex. Meda, ALA, Tacis) som skulle omfatta aspekter såsom främjande av mänskliga rättigheter och demo-

krati, både som villkor och som ett interventionsområde, med ytterligare, mera detaljerade riktlinjer utanför förordningen vid behov.

#### ***Förbättra urvalet av projekt och partner***

76. Europeiska unionen var en av de första som förklarade skydd och främjande av mänskliga rättigheter och demokrati vara prioriteringar för sina utvecklingsprogram och har bekräftat detta genom att införliva dessa mål i sina fördrag. Unionen måste emellertid vidta ytterligare åtgärder för att detta skall omsättas i praktiken.

77. För det första behövs landsvisa utvärderingar som bygger på en solid grund för att definiera klara landsvisa strategier som fastställer en ram för en balanserad och målinriktad samling av projekt. För det andra måste man definiera prioriteringar för att undvika att anslagen sprids ut alltför mycket. För det tredje måste förbättrade förfaranden för urval av projekt och parter tillämpas konsekvent. Vad gäller fastställandet av prioriteringar är uppmaningen till förslagsgivning i juli 1999 för 1999 års program ett viktigt steg i rätt riktning.

#### ***Fastställ indikatorer för hur bra programmen och projekten lyckas och följ upp hur indikatorerna uppnås***

78. Kommissionen bör inrätta målövervakningssystem både på program- och projektnivå. I detta syfte bör den fastslå hur den kommer att bedöma om de åtgärder den finansierar är framgångsrika eller inte och utveckla lämpliga indikatorer som kan kvantifieras. Framstegen bör därefter mätas regelbundet.

#### ***Betona EU-stödets långsiktiga inverkan genom att säkerställa att åtgärderna är hållbara***

79. Program som främjar och skyddar mänskliga rättigheter och demokrati kräver åtaganden under medellång eller lång tid. Kommissionen bör därför övergå från sin nuvarande praxis att finansiera enskilda ettåriga åtgärder till att tillhandahålla mera kontinuerligt och långsiktigt stöd till organisationer som faktiskt har kapacitet att förbättra situationen för mänskliga rättigheter och demokrati i det berörda landet.

80. När kommissionen godkänner och betalar bidrag bör den även säkerställa att mottagarorganen förbättrar sina organisatoriska, administrativa, finansiella och tekniska strukturer tillräckligt för att de skall kunna fortsätta sin verksamhet på ett effektivt sätt när de inte längre får stöd från EU.

81. Dessutom bör kommissionen fortsätta att följa upp organisationernas åtgärder efter att dess ekonomiska stöd har upphört. Detta gör inte bara att kommissionen kan bedöma hållbarheten för sitt stöd utan kan även ge direkt lokal information om situationen beträffande mänskliga rättigheter och demokrati.

#### ***Anta lämpliga förfaranden för förvaltning av stödprogrammen***

82. Programmen för mänskliga rättigheter och demokrati består huvudsakligen av ett relativt stort antal små och medelstora avtal med många olika organisationer över hela världen. Till sin karaktär har många av kommissionens verkställande partner relativt utvecklade system för ekonomisk förvaltning och kontroll. Trots att kommissionen enligt budgetförordningen ansvarar för att dess stöd används på ett korrekt och sunt sätt har den inga möjligheter att ingående kontrollera det ekonomiska genomförandet. Inte heller en lösning som förlitar sig på användning av byråer för tekniskt stöd är tillfredsställande.

83. Det är nödvändigt att kommissionen inför förfaranden som i högre grad koncentrerar sig på vad partnerna åstadkommer med de medel de erhåller och som ger skälig säkerhet att medlen

används korrekt till det ändamål för vilket de beviljats. För medelstora och större projekt bör övervakning och kontroll i första hand decentraliseras till delegationerna som bör ha fullmakt att ingå avtal med lokala revisorer som har befogenhet att kontrollera det ekonomiska genomförandet.

84. Vad gäller program för mikrostöd bör kommissionen utnyttja lokala organ. Delegationen bör delta i förvaltningen av programmen. Organen, som har god insikt i de lokala förhållandena, skulle bedöma ansökningar och bevilja stöd. De stödmottagande organisationerna skulle rapportera om sin användning av medlen och om organet inte var tillfredsställt skulle organisationen i fortsättningen inte beviljas stöd. Fonderna för utveckling av det civila samhället i de flesta Phare-länderna är ett bra exempel som, om de svagheter som noteras i punkt 60 avhjälpas, kan kopieras på annat håll.

85. Slutligen bör kommissionen, när den deltar i internationella insatser som samfinansieras av flera biståndsgivare, uppmuntra användningen av gemensamma finansieringsstrukturer och en gemensam organisation. Den bör utnyttja sin ekonomiska betydelse, helst med medlemsstaternas uppbackning, för att säkerställa att tillfredsställande mekanismer för rapportering, redovisning och granskning tas med.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 18 maj 2000.

*På revisionsrättens vägnar*

Jan O. KARLSSON

*Ordförande*

## BILAGA 1

## Översikt av EU:s externa åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati under perioden 1994–1998

(euro)

| Åtaganden                           | 1994              | 1995              | 1996              | 1997              | 1998              | Totalt             |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Central- och Östeuropa              | 14 886 616        | 21 977 384        | 24 679 401        | 24 464 547        | 14 731 553        | 100 739 501        |
| De nya oberoende staterna           | 10 000 000        | 10 000 000        | 11 000 000        | 10 000 000        | 7 623 789         | 48 623 789         |
| Mänskliga rättigheter och demokrati | 14 000 000        | 18 993 388        | 19 000 000        | 16 983 120        | 21 380 936        | 90 357 444         |
| Latinamerika                        | 12 999 978        | 14 000 000        | 13 980 000        | 12 620 500        | 10 800 000        | 64 400 478         |
| Övriga åtgärder                     | 8 100 000         | 10 903 215        | 13 000 000        | 12 999 900        | 14 498 260        | 59 501 375         |
| Meda                                |                   |                   | 9 000 000         | 8 000 000         | 9 394 072         | 26 394 072         |
| Internationella brottmålsdomstolen  |                   |                   |                   | 3 000 000         | 1 849 029         | 4 849 029          |
| Länder i Asien                      |                   |                   |                   |                   | 2 272 681         | 2 272 681          |
| <b>Totalt</b>                       | <b>59 986 594</b> | <b>75 873 987</b> | <b>90 659 401</b> | <b>88 068 067</b> | <b>82 550 321</b> | <b>397 138 370</b> |

| Betalningar                         | 1994              | 1995              | 1996              | 1997              | 1998              | Totalt             |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Central- och Östeuropa              | 1 329 912         | 12 223 776        | 20 790 952        | 10 680 170        | 20 508 042        | 65 532 853         |
| De nya oberoende staterna           | 279 647           | 4 513 489         | 6 307 897         | 8 597 457         | 11 843 718        | 31 542 208         |
| Mänskliga rättigheter och demokrati | 10 850 056        | 12 143 499        | 13 943 211        | 12 678 707        | 13 844 180        | 63 459 652         |
| Latinamerika                        | 9 189 937         | 8 648 277         | 12 846 092        | 10 625 000        | 5 310 159         | 46 619 464         |
| Övriga åtgärder                     | 6 447 744         | 9 532 220         | 10 960 319        | 9 018 786         | 7 602 180         | 43 561 249         |
| Meda                                |                   |                   | 397 760           | 4 998 240         | 4 982 026         | 10 378 026         |
| Internationella brottmålsdomstolen  |                   |                   |                   | 1 524 453         | 1 662 546         | 3 186 999          |
| Länder i Asien                      |                   |                   |                   |                   | 184 751           | 184 751            |
| <b>Totalt</b>                       | <b>28 097 296</b> | <b>47 061 262</b> | <b>65 246 230</b> | <b>58 122 812</b> | <b>65 937 603</b> | <b>264 465 203</b> |

## Utvecklingen av betalningar som avser åtaganden för åren 1994–1998

| Central- och Östeuropa    | 1994              | 1995              | 1996              | 1997              | 1998              |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Åtaganden</b>          | <b>14 886 616</b> | <b>21 977 384</b> | <b>24 679 401</b> | <b>24 464 547</b> | <b>14 731 553</b> |
| Betalningar 1994          | 1 329 912         |                   |                   |                   |                   |
| Betalningar 1995          | 5 739 953         | 6 483 823         |                   |                   |                   |
| Betalningar 1996          | 4 377 606         | 6 598 592         | 9 814 754         |                   |                   |
| Betalningar 1997          | 1 401 998         | 4 858 103         | 3 784 068         | 636 000           |                   |
| Betalningar 1998          | 262 968           | 1 143 932         | 4 914 005         | 13 667 138        | 520 000           |
| <b>Betalningar totalt</b> | <b>13 112 438</b> | <b>19 084 451</b> | <b>18 512 827</b> | <b>14 303 138</b> | <b>520 000</b>    |
|                           | 88 %              | 87 %              | 75 %              | 58 %              | 4 %               |
| <b>Totalt</b>             | <b>1 774 178</b>  | <b>2 892 933</b>  | <b>6 166 574</b>  | <b>10 161 409</b> | <b>14 211 553</b> |

| Nya oberoende staterna    | 1994              | 1995              | 1996              | 1997              | 1998             |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| <b>Åtaganden</b>          | <b>10 000 000</b> | <b>10 000 000</b> | <b>11 000 000</b> | <b>10 000 000</b> | <b>7 623 789</b> |
| Betalningar 1994          | 279 647           |                   |                   |                   |                  |
| Betalningar 1995          | 4 019 488         | 494 001           |                   |                   |                  |
| Betalningar 1996          | 2 766 705         | 3 541 192         | —                 |                   |                  |
| Betalningar 1997          | 1 142 503         | 3 491 015         | 3 543 570         | 420 368           |                  |
| Betalningar 1998          | 446 710           | 920 332           | 4 428 431         | 6 048 244         | —                |
| <b>Betalningar totalt</b> | <b>8 655 053</b>  | <b>8 446 540</b>  | <b>7 972 001</b>  | <b>6 468 613</b>  | <b>—</b>         |
|                           | 87 %              | 84 %              | 72 %              | 65 %              | 0 %              |
| <b>Totalt</b>             | <b>1 344 947</b>  | <b>1 553 460</b>  | <b>3 027 999</b>  | <b>3 531 387</b>  | <b>7 623 789</b> |

| Mänskliga rättigheter och demokrati | 1994             | 1995             | 1996             | 1997             | 1998              |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| <i>Åtaganden</i>                    | 14 000 000       | 18 993 388       | 19 000 000       | 16 983 120       | 21 380 936        |
| Betalningar 1994                    | 6 755 994        |                  |                  |                  |                   |
| Betalningar 1995                    | 3 338 193        | 6 528 538        |                  |                  |                   |
| Betalningar 1996                    | 1 643 436        | 6 480 664        | 5 434 052        |                  |                   |
| Betalningar 1997                    | 220 874          | 1 290 081        | 5 434 052        | 4 463 622        |                   |
| Betalningar 1998                    | 54 816           | 1 125 165        | 2 248 065        | 7 267 256        | 3 101 381         |
| <i>Betalningar totalt</i>           | 12 013 314       | 15 424 449       | 13 116 169       | 11 730 878       | 3 101 381         |
|                                     | 86 %             | 81 %             | 69 %             | 69 %             | 15 %              |
| <b>Totalt</b>                       | <b>1 986 686</b> | <b>3 568 939</b> | <b>5 883 831</b> | <b>5 252 242</b> | <b>18 279 555</b> |

| Latinamerika              | 1994             | 1995             | 1996             | 1997             | 1998              |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| <i>Åtaganden</i>          | 12 999 978       | 14 000 000       | 13 980 000       | 12 620 500       | 10 800 000        |
| Betalningar 1994          | 5 247 995        |                  |                  |                  |                   |
| Betalningar 1995          | 3 891 510        | 3 765 776        |                  |                  |                   |
| Betalningar 1996          | 2 043 084        | 5 446 340        | 5 219 547        |                  |                   |
| Betalningar 1997          | 356 872          | 1 671 127        | 4 174 781        | 4 422 220        |                   |
| Betalningar 1998          | 39 455           | 403 334          | 1 583 373        | 3 283 997        | —                 |
| <i>Betalningar totalt</i> | 11 578 916       | 11 286 578       | 10 977 700       | 7 706 217        | —                 |
|                           | 89 %             | 81 %             | 79 %             | 61 %             | 0 %               |
| <b>Totalt</b>             | <b>1 421 062</b> | <b>2 713 422</b> | <b>3 002 300</b> | <b>4 914 283</b> | <b>10 800 000</b> |

| Övriga åtgärder           | 1994           | 1995           | 1996           | 1997             | 1998              |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|-------------------|
| <i>Åtaganden</i>          | 8 100 000      | 10 903 215     | 13 000 000     | 12 999 900       | 14 498 260        |
| Betalningar 1994          | 6 366 104      |                |                |                  |                   |
| Betalningar 1995          | 1 335 091      | 8 095 705      |                |                  |                   |
| Betalningar 1996          | 178 620        | 1 533 471      | 9 248 228      |                  |                   |
| Betalningar 1997          | 7 000          | 321 839        | 2 345 614      | 6 344 333        |                   |
| Betalningar 1998          | 14 503         | 125 381        | 743 848        | 4 532 234        | 2 186 214         |
| <i>Betalningar totalt</i> | 7 901 318      | 10 076 396     | 12 337 690     | 10 876 567       | 2 186 214         |
|                           | 98 %           | 92 %           | 95 %           | 84 %             | 15 %              |
| <b>Totalt</b>             | <b>198 682</b> | <b>826 819</b> | <b>662 310</b> | <b>2 123 333</b> | <b>12 312 046</b> |

| Meda                      | 1994 | 1995 | 1996             | 1997             | 1998             |
|---------------------------|------|------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Åtaganden</i>          | —    | —    | 9 000 000        | 8 000 000        | 9 394 072        |
| Betalningar 1994          |      |      |                  |                  |                  |
| Betalningar 1995          |      |      |                  |                  |                  |
| Betalningar 1996          |      |      | 397 760          |                  |                  |
| Betalningar 1997          |      |      | 3 896 219        | 1 102 021        |                  |
| Betalningar 1998          |      |      | 2 370 750        | 2 611 276        | —                |
| <i>Betalningar totalt</i> |      |      | 6 664 729        | 3 713 297        | —                |
|                           |      |      | 74 %             | 46 %             | 0 %              |
| <b>Totalt</b>             |      |      | <b>2 335 271</b> | <b>4 286 703</b> | <b>9 394 072</b> |

| Internationella brottmålsdomstolen | 1994 | 1995 | 1996 | 1997           | 1998             |
|------------------------------------|------|------|------|----------------|------------------|
| <i>Åtaganden</i>                   |      |      |      | 3 000 000      | 1 849 029        |
| Betalningar 1994                   |      |      |      |                |                  |
| Betalningar 1995                   |      |      |      |                |                  |
| Betalningar 1996                   |      |      |      |                |                  |
| Betalningar 1997                   |      |      |      | 1 524 453      |                  |
| Betalningar 1998                   |      |      |      | 930 546        | 732 000          |
| <i>Betalningar totalt</i>          |      |      |      | 2 454 999      | 732 000          |
|                                    |      |      |      | 82 %           | 40 %             |
| <b>Totalt</b>                      |      |      |      | <b>545 001</b> | <b>1 117 029</b> |

## BILAGA 2

## Analys av de åtgärder till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati som finansieras genom Phare- och Tacis-programmen (1993–1998)

(1 000 euro)

|                |                | Verksamhet  |                  |                       |        |                                       |                       |                       |                  |                          |              |                        |             |         |
|----------------|----------------|-------------|------------------|-----------------------|--------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|--------------------------|--------------|------------------------|-------------|---------|
| Typ av projekt |                | Medvetenhet | Lika rättigheter | Mänskliga rättigheter | Medier | Utveckling av enskilda organisationer | Parlamentarisk praxis | Offentlig förvaltning | Säkerhetsstyrkor | Stöd till fackföreningar | Mikroprojekt | Diverse <sup>(1)</sup> | Förvaltning | Totalt  |
| Phare          | Ad hoc         | 857         | 1 498            |                       | 433    |                                       | 402                   | 180                   |                  |                          |              | 507                    | 500         | 4 377   |
|                | Makro          | 5 345       | 2 046            | 1 908                 | 2 214  | 2 141                                 | 4 701                 | 382                   | 411              | 3 110                    |              | 4 349                  | 6 500       | 33 107  |
|                | Mikro          |             |                  |                       |        |                                       |                       |                       |                  |                          | 6 970        |                        |             | 6 970   |
|                | Konventionellt |             | 1 253            |                       | 300    | 5 427                                 | 2 806                 | 6 487                 |                  | 1 679                    |              | 113 078                |             | 131 031 |
|                | Förvaltning    |             |                  |                       |        |                                       |                       |                       |                  |                          |              |                        | 3 434       | 3 434   |
| Phare totalt   |                | 6 201       | 4 798            | 1 908                 | 2 947  | 7 568                                 | 7 909                 | 7 049                 | 411              | 4 789                    | 6 970        | 117 934                | 10 434      | 178 919 |
| Tacis          | Ad hoc         | 1 000       | 536              |                       | 3 392  | 0                                     | 545                   | 1 167                 | 232              |                          |              | 3 578                  | 1 819       | 12 269  |
|                | Makro          | 1 375       | 1 350            | 178                   | 1 801  | 1 441                                 | 2 214                 | 101                   | 553              | 1 424                    |              | 8 898                  | 4 729       | 24 063  |
|                | Mikro          | 26          |                  | 17                    |        | 19                                    |                       | 9                     |                  |                          | 430          |                        |             | 500     |
|                | Konventionellt |             |                  |                       |        |                                       | 3 752                 |                       |                  |                          |              | 22 695                 |             | 26 446  |
|                | Förvaltning    |             |                  |                       |        |                                       |                       |                       |                  |                          |              |                        | 1 748       | 1 748   |
| Tacis totalt   |                | 2 401       | 1 886            | 194                   | 5 193  | 1 460                                 | 6 510                 | 1 277                 | 785              | 1 424                    | 430          | 35 171                 | 8 296       | 65 026  |
| Totalt         |                | 8 602       | 6 684            | 2 102                 | 8 139  | 9 028                                 | 14 419                | 8 327                 | 1 196            | 6 213                    | 7 400        | 153 105                | 18 730      | 243 945 |

<sup>(1)</sup> Denna kategori inkluderar program som omfattar interventioner i olika delsektorer.

Källa: Revisionsrätten.

## BILAGA 3

**Ordlista över förkortningar**

|        |                                                                               |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------|
| AVS    | Stater i Afrika, Västindien och Stilla havet som är parter i Lomékonventionen |
| GD     | Generaldirektorat                                                             |
| EUF    | Europeiska utvecklingsfonden                                                  |
| EU     | Europeiska unionen                                                            |
| FN     | Förenta nationerna                                                            |
| IBF    | Institute belge de formation                                                  |
| Irela  | Instituto Relaciones Latino-Americanas                                        |
| Lien   | Link Inter European NGOs (stödprogram för icke-statliga organisationer)       |
| Meda   | Europa–Medelhavspartnerskap                                                   |
| Onumoz | FN:s insats i Moçambique                                                      |
| Phare  | Gemenskapsprogram för stöd till central- och östeuropeiska länder             |
| Tacis  | Gemenskapsprogram för tekniskt bistånd till OSS                               |

---

## KOMMISSIONENS SVAR

## SAMMANFATTNING

Kommissionen betraktar revisionsrättens rapport om unionens åtgärder till stöd för utveckling av mänskliga rättigheter och demokrati i tredje land som ett viktigt bidrag för att bedöma om gemenskapens initiativ är välgrundade och kartlägga de hinder som måste övervinnas för att göra åtgärderna mer sammanhållna och överskådliga.

— Mer sammanhållna åtgärder:

- a) Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att de mänskliga rättigheterna och demokratins ställning i varje stödmottagande land bör bedömas mera systematiskt och att en hänvisning till detta bör göras i strategin för de enskilda länderna: en ny ram för hur detta skall genomföras mera systematiskt håller på att utarbetas. (Se även svaren under punkterna 20–24).

Hittills har kommissionen i vissa delar av världen utvecklat strategier för enskilda länder när det gäller mänskliga rättigheter och demokrati. Man har därvid särskilt koncentrerat sig på

— de länder som ansökt om medlemskap i EU (Europaavtal där mänskliga rättigheter och demokratifrågor utgör särskilda krav för anslutning),

— AVS-länderna (EUF-finansierade åtgärder för mänskliga rättigheter ingår i strategierna och de vägledande programmen).

- b) Flera olika kompletterande metoder används i samband med fastställandet av projekt för att ta hänsyn till behoven när det gäller mänskliga rättigheter och mångfalden av situationer. Syftet med dessa metoder är att kommissionens prioriteringar skall överensstämma med icke-statliga organisationers krav, eftersom det är mera sannolikt att efterfrågestyrda projekt uppfyller stödmottagarnas verkliga behov än utbudsstyrda projekt (förutsatt att efterfrågan kommer från faktiska berörda parter) och därmed har större möjligheter att ge hållbara resultat. (Se även svaren under punkterna 25–28).

- c) Kommissionen försöker i varje enskilt fall uppskatta kapaciteten hos de organisationer som väljs ut för projekten. Ibland är urvalet av icke-statliga organisationer mycket begränsat. (Se även svaren under punkterna 29–31).

— Mer överskådliga åtgärder:

- a) När det gäller mänskliga rättigheter är de mest betydelsefulla projekten ofta inte de som genomförs av stora europeiska icke-statliga organisationer, utan snarare mindre

projekt som genomförs av lokala icke-statliga organisationer som gradvis bidrar till att stärka det lokala civila samhället och skapa en nödvändig demokratisk struktur.

- b) Användningen av indikatorer för att mäta inte bara effektiviteten hos och verkningsgraden av ett projekt som rör mänskliga rättigheter är en fråga som upptar kommissionen. I mars 1998 lade kommissionen fram ett meddelande kallat "Demokratisering, rättsstat, respekt för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning av offentlig verksamhet", i vilket den angav flera faktorer som skulle kunna användas som indikatorer.

Kommissionen har sedan dess arbetat vidare med denna fråga. De undersökningar som hittills genomförts av andra organ såsom OECD och FN:s kommissarie för de mänskliga rättigheterna har dock inte lett till några slutgiltiga resultat.

Den första utvärdering som kommissionen gjorde när det gäller åtgärder för mänskliga rättigheter i AVS-länderna hämmades av att det inte fanns några indikatorer som kunde användas som mätinstrument. Det är först efter många år och flera utvärderingar som tillförlitliga faktorer har börjat utkristallisera sig. (Se även svaren under punkterna 32–39).

- c) Vissa åtgärder kan inte bedömas utifrån sin hållbarhet, eftersom de är eller endast bör vara temporära. Dialog med regeringen och utarbetande av en gemensam strategi för att förbättra situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i ett land används i de länder där omständigheterna tillåter det. Syftet med detta är att åtgärder för demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna i ökande grad skall finansieras över den aktuella statens budget (i den mån detta visar sig vara möjligt). För att nå detta mål införs olika instrument och dessa bör användas tillsammans – budgetpost, vägledande belopp, nationella vägledande program och politisk dialog. (Se även svaret under punkterna 47–49).

- d) Kommissionen instämmer i revisionsrättens påpekanden att det är nödvändigt att göra Europeiska unionens insatser mera synliga. (Se även svaren under punkt 50).

- e) De utvärderingar som kommissionen har gjort har i allmänhet varit positiva och har bekräftat att stödet till demokrati och skyddet av de mänskliga rättigheterna har varit betydande. (Se även svaret under punkt 46).

— Förbättrad förvaltning av åtgärderna:

- a) Kommissionen försöker finna lämpliga åtgärder för att tillgodose behoven av expertis och resurser. Arbetsgrupper har inrättats för att studera olika möjligheter att låta verksamheten utföras av externa organ.
- b) Kommissionen konstaterar att det inte görs någon tillräcklig skillnad mellan bidrag och andra typer av kontrakt men har för avsikt att klargöra denna skillnad genom att införa regler för bidrag i samband med den planerade omarbetningen av budgetförordningen. (Se även svaret under punkt 64).
- c) Kommissionen vidtar nu åtgärder för att standardisera avtalsbestämmelser och finansieringsmekanismer. (Se även svaret under punkterna 65–66).
- d) I de nyligen införda förenklade standardreglerna för upphandling medges betalning endast för faktiska stödberättigande utgifter. (Se även svaret under punkterna 70–71).
- e) Efter revisionsrättens granskning har slutsatserna av utvärderingen av de åtgärder som vidtagits inom ramen för Phares och Tacis demokratiprogram införlivats i de nya förordningarna (EG) nr 975/1999 och (EG) nr 976/1999 (EGT L 120, 8.5.1999). I den inbjudan att lämna förslag som utfärdades i juli 1999 tas också hänsyn till slutsatserna i detta nya regelverk.

Revisionsrätten menar att kommissionen i högre grad bör uppmärksamma vad parterna åstadkommer och få skäligen garantier för att medlen används till det ändamål för vilket de beviljats. Det tillvägagångssätt som revisionsrätten föreslår kommer att kräva förändrade förvaltningsmetoder, och detta undersöks för närvarande som ett led i reformen av kommissionen. Det centrala problemet är att det råder obalans mellan ekonomiska medel och personalresurser.

## INLEDNING

### ***Den ökade betydelsen för politiken för mänskliga rättigheter och demokrati***

1–5. När det gäller mänskliga rättigheter har gemenskapen stegvis förstärkt sina åtaganden på ett helt utforskat område. Begreppet mänskliga rättigheter, som saknades helt i Romfördraget, förekom första gången i ingressen till Enhetsakten och införlivades senare i Maastrichtfördraget för att slutligen i och med Amsterdamfördraget ingå i unionens hela verksamhet. Parallellt härmed gjordes hänvisningar till mänskliga rättigheter inte bara i förkla-

ringar utan också i olika avtal och särskilt i artikel 5 i den reviderade fjärde Lomékonventionen. Hänvisningen till mänskliga rättigheter har givits en förstärkt lydelse i det nya partnerskapsavtal som skall undertecknas i juni 2000.

På grund av detta har de olika typerna av stödåtgärder ganska ofta haft formen av försök för att kunna bedöma om en åtgärd är välgrundad och om den kan svara mot de behov som föreligger.

Bland de initiativ som Europeiska kommissionen tagit på detta område bör man framhålla följande initiativ, som är av strategisk karaktär och som syftar till att fastställa riktlinjer:

— År 1995 antog kommissionen två meddelanden:

— Det ena syftade till att beskriva den aktuella gemenskapsrättsliga situationen och kartlägga vilka insatser som skall prioriteras ("Europeiska unionen och de utrikespolitiska aspekterna av politiken för de mänskliga rättigheterna: från Rom till Maastricht och därefter", KOM(95) 567 slutlig).

— Det andra syftade till att det i varje avtal skulle införas en klausul om att stöd till och skydd av mänskliga rättigheter är ett grundläggande inslag i de yttre förbindelserna.

— I mars 1998 antog kommissionen meddelandet "Demokratisering, rättsstat, respekt för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning av offentlig verksamhet", som syftade till att kartlägga faktorer som kunde användas som indikatorer.

— Kommissionen har tagit initiativ till två undersökningar som Europeiska universitetsinstitutet fått i uppdrag att genomföra:

— Den ena undersökningen, från 1998, gjorde det möjligt att för första gången beskriva Europeiska unionens roll när det gäller mänskliga rättigheter och samtidigt ange de grundläggande inslagen i en handlingsstrategi.

— Den andra undersökningen, från 1989, analyserade de rättsliga, politiska, institutionella och filosofiska aspekterna av unionens interna och externa verksamhet på detta område i avsikt att kartlägga vilka inslag som bör prioriteras i ett gemenskapsprogram för åtgärder avseende mänskliga rättigheter.

Europeiska kommissionen utarbetar för närvarande ett nytt meddelande inför andra halvåret 2000.

Eftersom kommissionen hela tiden har varit medveten om denna frågas betydelse inleddes undersökningar som syftade till att kartlägga prioriterade områden och utforma en strategi i god tid innan man lade fram de riktlinjer som i oktober 1999 fastställdes inför presentationen av Phare-programmen för perioden 2000–2006.

### **Lagstiftnings- och budgetramens komplexitet**

6–9. Dessa frågors betydelse har medfört en allt starkare tendens att införa bestämmelser om mänskliga rättigheter och demokrati i geografiskt baserade förordningar, vilket återspeglar behovet av att behandla denna fråga som ett centralt inslag i gemenskapens politik och att förstärka samarbetet med staterna i verksamheter som rör mänskliga rättigheter. Samarbete för att främja mänskliga rättigheter och demokrati är en väsentlig del av den strategi som förhandlas fram med varje land eller region som skall få gemenskapsstöd.

Kommissionen skiljer mellan användningen av medel från budgetkapitel B7–7 och användningen av geografiska samarbetsprogram, inte vad gäller ämnet utan åtgärdens karaktär. I synnerhet när det är fråga om storskaliga insatser där staten har en betydande roll som partner vid genomförandet av en åtgärd, när det rör sig om att följa upp ett pilotprojekt som behandlats inom ramen för kapitel B7–7 och vars särskilt goda resultat motiverar en fortsättning eller när en tidigare pilotåtgärd skall genomföras i större skala, är det helt berättigat att använda medel från de geografiska budgetposter som är upprättade inom ramen för de geografiskt baserade förordningarna. Om det däremot är fråga om relativt små insatser där icke-statliga organisationer är betydelsefulla för verksamheten är det lämpligare att använda kapitel B7–7.

Efter det att förordningarna (EG) nr 975/1999 och (EG) nr 976/1999 trädde i kraft står det klart att framtida stöd till och övervakning av val skall finansieras under den första pelaren. Detta kommer att ske på grundval av komplementaritet: finansiering av åtgärder till stöd för ett visst land bör huvudsakligen ske genom samarbetsinstrumenten (Lomékonventionen, utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika, Obnova, Phare, Tacis osv.). Finansiering av åtgärder inom vissa ämnesområden såsom utbildning, medier, medborgar- och väljarupplysning bör komma från kapitel B7–70. Trots att det i detta kapitel har införts en särskild budgetrubrik till stöd för demokratisk övergång och övervakning av valförloppen (B7–709) räcker inte de anslagna medlen för att täcka alla de åtaganden om stöd till och övervakning av val som gemenskapen räknar med att uppfylla under varje budgetår. En fortsatt användning av medel som anslagits till samarbetsinstrumenten är därför absolut nödvändig. Dessutom är anslag från kapitel B7–70 i första hand avsedda att stödja icke-statliga och internationella organisationer. Ytterligare medel kan givetvis lämnas av medlemsstaterna.

För att klargöra skillnaden mellan budgetkapitel B7–7, förordningarna (EG) nr 975/1999 och (EG) nr 976/1999 och de geografiska budgetposterna överväger kommissionen en omarbetning av kapitlet i fråga i samband med budgetförslaget för 2001. Den

nuvarande kombinationen av elva geografiska och ämnesinriktade budgetposter (tolv med budgetposten i kapitel B7–6 om barnens rättigheter) skulle i så fall minskas för att tematiskt återspegla den verksamhet som skall genomföras inom ramen för förordningarna.

### ***EU:s åtgärder till stöd för demokrati och försvar av de mänskliga rättigheterna***

10. Kommissionen noterar att revisionsrätten godtar de politiska målens allmänna karaktär och att det finns många situationer i vilka dessa nationer är i behov av finansiering.

16. Samarbetet med AVS-länderna i fråga om mänskliga rättigheter förtjänar särskild uppmärksamhet. Genom årens lopp har det utvecklats ett effektivt system som syftar till att stödja AVS-länders initiativ för demokrati genom att som ett komplement använda medlen från budgetkapitel B7–7. Denna komplementaritet har i synnerhet utvecklats i samband med val. I ett meddelande till parlamentet och rådet från april 2000 avseende frågor i samband med val belyses tidigare erfarenheter och förslag till nya riktlinjer för framtiden läggs fram.

### ***Granskningens omfattning***

18. Kommissionen noterar att revisionsrätten godtar de åtgärder som vidtagits mot bakgrund av tidigare kommentarer beträffande programmen.

## **PROGRAMSTRATEGI**

### ***Landsvisa strategier***

20–24. Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning att situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna och demokratin måste tas upp i de dokument i vilka prioriteringarna för de enskilda länderna fastställs. Man är för närvarande i färd med att utarbeta en modell till ett strategiskt dokument som kan antas av samtliga avdelningar med ansvar för yttre förbindelser.

### ***Projekturval***

25–28. Om de olikartade behoven när det gäller "mänskliga rättigheter och demokrati" skall kunna tillgodoses måste man använda olika urvalsmetoder för projekten som är avhängiga inte bara av

landets situation (historia, kultur m.m.), utan också av de mål som kan ställas upp på kort, medellång eller lång sikt.

25. Det är viktigt att de lokala befolkningsgrupperna får möjlighet att uttrycka sina behov och prioriteringar samtidigt som en allmän ram fastställs som innefattar både målen i de aktuella förordningarna och landets behov.

26. Metoden med förslagsinfordran är lämplig att använda i de regioner där det finns många möjligheter att ingripa i form av mikroprojekt och genom direkt samarbete med de statliga myndigheterna. I detta sammanhang ger förslagsinfordringar möjlighet att fastställa projekt som kan genomföras på medellång och lång sikt och som är inriktade på särskilt känsliga frågor med anknytning till de demokratiska ramarna, medierna och parlamentariska förfaranden.

27–28. Även om målsättningarna i de länder som ansöker om medlemskap i EU är desamma som i de latinamerikanska länderna, AVS-länderna och Medelhavsländerna, nämligen att bidra till att förbättra situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna, står det klart att man måste välja de instrument som är lämpligast med hänsyn till de olika områdenas egenart som är mycket skiftande. Det är mot bakgrund av detta som man har antagit modellen med expertbesök som gör det möjligt att identifiera de speciella behoven i varje enskilt fall.

### **Urval av verkställande organ**

29–31. Metoden med förslagsinfordran är mycket användbar, men med tanke på den tid som går åt för förberedelse, publicering, urval och beslut är den mest lämpad för urval av projekt som skall genomföras på medellång eller lång sikt. Andra metoder används för att svara på behov i fråga om mänskliga rättigheter, i synnerhet då det krävs omedelbara åtgärder för att nå målen.

När det gäller framför allt Central- och Östeuropa har man i det nya Phare Access-programmet tagit hänsyn till utvecklingen av lokala icke-statliga organisationer och har som krav att ledande organisationer som har huvudansvaret för de projekt som får stöd skall ha sitt säte i de kandidatländer som ansöker om stöd från Phare-programmet. Icke-statliga organisationer från EU får endast delta som kompletterande partner.

## **PROGRAMMENS RESULTAT**

### **Åtgärdernas ändamålsenlighet, relevans och inverkan**

32–39. Kommissionen medger att kvaliteten på projekt och program kan förbättras genom att mål och syften ställs upp från bör-

jan och kvantifierbara indikatorer används som ett instrument för förvaltningen. När det gäller de flesta av budgetposterna i kapitel B7–7 gjordes under 1999 stora insatser för att införa särskilda ramanalyser i finansieringsförslagen för att underlätta den senare projektförvaltningen.

Oavsett värdet av kvantifierbara indikatorer är det viktigt att understryka att det är svårt att kvantifiera projekt som rör mänskliga rättigheter.

Ytterligare en fördel med att koncentrera sig på projektens resultat är att man därigenom sammanför de olika partner som genomför projektet. Det är genom att projektets syften diskuteras bland de olika berörda parterna som projektets förankring kan breddas.

42–43. Kommissionen håller med om att genomförandet av olika projekt har gått långsamt, särskilt i Latinamerika. Problemet har varit bristande personalresurser och att man inte lyckats anpassa förfarandena till de särskilda behoven inom de icke-statliga organisationer som arbetat med programmen för mänskliga rättigheter.

### **Observationer vid utvärderingar av program**

46. Revisionsrätten noterar att de utvärderingar som finansierats av kommissionen i allmänhet varit positiva, att de givit ett väsentligt bidrag till stödet för mänskliga rättigheter, samt att projekten varit relevanta och spelat en viktig roll för att stärka icke-statliga organisationer.

### **Hållbarhet**

47–49. Generellt sett har kommissionen ett starkt intresse för verksamhetens hållbarhet, även efter det att gemenskapens finansiering har upphört. Det bör betänkas att budgetkapitel B7–7 är avsett för punktåtgärder och inte direkt täcker driftskostnader, utom i undantagsfall.

Naturligtvis måste man undvika att de lokala organisationernas verksamhet blir beroende av gemenskapens insatser. Då syftet är att utveckla kreativiteten och stödja spirande initiativ kan faktiskt en eventuell fortsättning av dessa "pilotprojekt" genomföras inom andra, lämpligare, ramar, exempelvis som samarbetsprojekt.

Dessa problem kan inom en snar framtid undersökas inom ramen för landstrategierna, och eventuellt skulle lösningar kunna övervägas för de bästa projekten.

### **Synlighet**

50. Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att det är nödvändigt att förbättra synligheten för gemenskapens insatser. Ansträngningar bör göras för att

- i första hand harmonisera presentationen för att undvika att de olika programmens förkortningar (Phare, Tacis, Obnova, m.fl.) blandas samman i allmänhetens ögon och enbart använda uttrycket Europeiska unionen, och
- i andra hand se till att betydelsen av EU:s roll systematiskt framgår vid förhandlingarna om ett projekt, vid utarbetandet av avtal och slutligen vid projektets genomförande.

### **KOMMISSIONENS PROGRAMFÖRVALTNING**

#### **Organisation och förvaltningsresurser**

53. Kommissionen delar revisionsrättens bedömning angående de problem som organisationen av de avdelningar som ansvarade för mänskliga rättigheter tidigare gav upphov till. Medveten om detta problem har kommissionen beslutat att en enda förvaltningsenhet skall få ansvaret för samtliga budgetrubriker i kapitel B7-7 och i synnerhet att den tidigare enheten "Mänskliga rättigheter och AVS-länderna" inom GD Yttre förbindelser skall slås samman med enheten "Mänskliga rättigheter och demokratisering".

Frågan om stöd till delegationerna kommer att studeras i samband med programplaneringen av budgetrubrikerna i kapitel B7-7 och i det meddelande om en strategi för mänskliga rättigheter som kommissionen har för avsikt att anta under första halvåret 2000.

54. Kommissionen instämmer helt i revisionsrättens påpekanden om att personalresurserna är otillräckliga. Redan i september 1999 beslutades att de ansvarsområden och de personalresurser som varit knutna till användandet av budgetkapitel B7-7, och till initiativen rörande mänskliga rättigheter och demokrati, skulle slås samman till en enhet.

55-57. Vad gäller möjligheten att lägga ut uppgifter som inte faller inom det egentliga myndighetsansvaret på externa aktörer håller kommissionen för närvarande på att undersöka de bästa möjliga lösningarna för att på en hållbar grund utveckla stödåtgärder för den yttre verksamheten för mänskliga rättigheter.

58. De uppgifter som enligt redogörelsen har anförtrotts konsultbolaget IBF fastställdes genom avtal innan Gemensamma tjänsten för yttre förbindelser inrättades. Avtalet med IBF har ändrats och kommissionen har genom Gemensamma tjänsten för yttre förbindelser övertagit ansvaret för att ingå avtal och verkställa utbetalningar.

59. Styrelser i stiftelser för utveckling av det civila samhället bör definitionsmässigt vara oberoende av regeringen, och ledamöterna godkänns inte av regeringen (även om regeringen kan utnämna en av styrelsens ledamöter).

60. Programmet är efterfrågestyrt inom ramen för de prioriteringar som kommissionen fastställt för stiftelserna för utveckling av det civila samhället. Utbildning i ledarskap förekommer redan men ytterligare utbildning är förvisso nödvändig.

Stiftelserna för utveckling av det civila samhället har inrättats av kommissionen som ett redskap för att kanalisera finansiella medel och har i huvudsak genomfört de utvecklingsprogram för det civila samhället som kommissionen godkänt. Av denna anledning är det logiskt att "initiativen och drivkraften [oftast har] kommit utifrån".

62. Brist på personal föranledde kommissionen att i stor utsträckning använda sig av avtal om tekniskt stöd, och dessa bedömdes i allmänhet vara till nytta för urval, uppföljning och utvärdering av projekt.

63. För att lösa problemet med personalbrist och för att genomföra projekt har kommissionen alltid vinnlagt sig om att, med iakttagande av gällande regler, utnyttja de resurser som ställts till dess förfogande.

Det finns en risk för att en alltför omfattande användning av externa konsulter leder till att kommissionen blir mindre engagerad i urval, förberedelse och övervakning av projekt och att graden av beroende blir avhängig av vilken typ och kvantitet av uppgifter som lagts ut externt. Denna fråga tas upp i vitboken om reformen av kommissionen.

Kommissionen granskar för närvarande organisationen Irela (Instituto de Relaciones Europeolatinoamericanas). (Se även svaren under punkterna 70-72).

#### **Administrativa bestämmelser, riktlinjer och förfaranden**

#### **Bidrag kontra avtal om tjänster**

64. Kommissionen noterar liksom revisionsrätten att skillnaden mellan bidrag och andra typer av avtal inte är tydlig. Kommissionen har visat sin avsikt att klargöra skillnaden genom att införa

regler för bidrag i de planerade ändringarna av budgetförordningen.

Många projekt som genomförs av icke-statliga organisationer på de olika områden där yttre stöd ges, bl.a. i fråga om de mänskliga rättigheterna, kräver vissa insatser i form av inköp, tjänster eller arbete. Av just denna anledning angav kommissionen vanligen vilka förfaranden som måste följas i detta avseende i de avtal om bidrag som slöts med stödmottagande icke-statliga organisationer.

- a) Kommissionen har infört sådana förfaranden i det standardavtal för bidrag som antogs i november 1999 och har samtidigt sett till att dessa regler stämmer överens med de nya regler för avtalsförfaranden för varor, tjänster och arbeten på området externt stöd som antogs av kommissionen den 10 november 1999.

Avtal med byråer för tekniskt stöd för Lien- och partnerskapsprogram har slutits som normala tjänsteavtal efter anbudsförfaranden.

- b) När det gäller observatörerna för mänskliga rättigheter i Rwanda är det riktigt att denna åtgärd leddes av det tyska kontoret för tekniskt samarbete (GTZ) enligt särskilda överenskommelser. Detta val motiverades av GTZ:s höga kvalitet samt av att organisationen redan fanns på plats och var i stånd att framgångsrikt leda verksamheten, vilket för övrigt har bekräftats genom de utvärderingar som gjorts såväl av kommissionen som av FN:s kommissarie för de mänskliga rättigheterna.

Nödvändigheten av att snabbt sätta in observatörer och osäkerheten om åtgärdens varaktighet (från början beräknad till tre månader) talade dessutom för det förfarande som valdes.

### **Ingående av avtal och samfinansiering**

65–66. Kommissionen erkänner att avtalsbestämmelserna och de ekonomiska mekanismerna i dessa inte var tillräckligt standardiserade. Kommissionen har åtgärdat detta förhållande genom att i november 1999 införa det ovannämnda standardavtalet för bidrag, som blev obligatoriskt för alla enheter inom kommissionen från och med den 1 januari 2000.

När det gäller finansiering av kärnverksamhet överväger kommissionen aktivt denna fråga i ett vidare sammanhang som gäller relationerna med icke-statliga organisationer och finansieringen av deras verksamhet och kommer utifrån detta att göra de klargöranden som krävs. Detta nämns i punkt 3.1 i det diskussionsunderlag om "Kommissionen och de enskilda organisationerna – för ett stärkt samarbete" som Romano Prodi och Neil Kinnock överlämnade till kommissionen den 18 januari 2000.

De berörda avdelningarna kommer att eftersträva att standardiserade avtal används för att täcka en och samma typ av åtgärder. Standardiserade regler för att bedöma om kostnader är stödberättigande kommer att utarbetas.

68–69. Kommissionen överväger nya förfaranden för sitt deltagande i internationella verksamheter, exempelvis FN:s förvaltningsfonder. Dessa förfaranden kommer att omfatta en enhetlig struktur och organisation för finansiering tillsammans med enhetliga system för rapportering, redovisning och revision.

### **Ekonomisk övervakning**

70–72. Kommissionen, som försöker att förvalta ett stort antal kontrakt, trots avsaknaden av nödvändiga personalresurser och system, vill göra gällande att det hade varit bättre att inte förlita sig på kontroller som inriktar sig på insatserna. I vissa fall kan det dock vara svårare att inrikta sig på resultaten, särskilt när dessa inte är lätta att kvantifiera.

Förenklade standardregler för underleverantörsavtal och upphandling ingår i de nya standardavtalen för bidrag inom ramen för de yttre förbindelserna, och i dessa avtal klargörs även att endast faktiska kostnader är stödberättigande. Dessutom förtydligas vilka kostnader som är stödberättigande.

Med anledning av revisionsrättens iakttagelser inleder kommissionen en granskning vars resultat kommer att meddelas senare.

### **Feedback**

73. Denna utvärdering ledde till att vissa av de instrument som används för program i Central- och Östeuropa utvidgades till att omfatta andra regioner. Den gav också impulser till utformningen av villkoren för instrumentens tillämpning. Utvärderingen bidrog också till utformningen av Access-programmet och bedömningen av Lien-programmet.

### **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

#### **Förenkla den rättsliga och budgetära ramen**

75. Kommissionen delar inte åsikten att en förenkling av den nuvarande rättsliga och budgetära ramen borde innebära att den rättsliga grunden för verksamheter för mänskliga rättigheter begränsas till att utgöras endast av de förordningar som är

inriktade på särskilda geografiska områdena. Kommissionen anser inte heller att en förordning om verksamheter för mänskliga rättigheter och demokrati skulle kunna omfatta alla de insatser på detta område som avses i EG-fördraget. Båda typerna av rättsakter är nödvändiga för att EG-fördragets bestämmelser skall få full effekt. (Se även svaren under punkterna 6–9).

### **Förbättra urvalet av projekt och partner**

76–77. Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning om nödvändigheten av att fördjupa modellen med landstrategier. Detta kan uppnås genom en kontinuerlig dialog med regeringen och det civila samhället i länder med demokratiskt statsskick på grundval av en förhandsundersökning av situationen.

Förslagsinfördran borde såvitt det är möjligt ingå som ett inslag i landstrategierna.

Kommissionen anser att det måste upprätthållas en känslig balans mellan att välja projekt på grundval av deras prioritet och att använda förslagsinfördran som ett sätt att förbättra förfaranden för urval av projekt och partner. Det är av denna anledning som kommissionen anser att det bör finnas en kompletterande uppsättning instrument för användande av budgetkapitel B7–7. Förslagsinfördran erbjuder ett överskådligt sätt att skapa överensstämmelse mellan gemenskapens prioriteringar och urvalet av lämpliga projekt som "ägs" av de partner som står för genomförandet. De projekt som väljs ut måste dock vara på medellång eller lång sikt. Detta innebär att inget av dessa projekt kan ha som mål att tillgodose krav på kort sikt.

När det gäller särskilt brådskande åtgärder är det fortfarande önskvärt att kunna välja ut speciella målinriktade projekt. För att ta ett exempel från AVS-samarbetet kan fördelningen av medel från budgetkapitel B7–7 användas som ett incitament för en programplanering av större belopp för samma ändamål från de centrala geografiskt inriktade programmen.

När det gäller stöd till det civila samhället på förslag av små organisationer som verkar i demokratier under utveckling, finner kommissionen att det finns svårigheter att tillämpa systemet med förslagsinfördran som revisionsrätten föreslår och som lämpar sig bättre för projekt av betydande storlek.

### **Fastställ indikatorer för hur bra programmen och projekten lyckas och följ upp hur indikatorerna uppnås**

78. Utarbetandet av tillförlitliga indikatorer för analys är en komplicerad uppgift, och såväl kommissionen som OECD och kom

missarien för mänskliga rättigheter arbetar med detta. Detta arbete kräver stor omsorg för det handlar inte enbart om att mäta en åtgärds ändamålsenlighet och inverkan, utan också om hur situationen utvecklas i ett land.

Som tidigare uppgavs erkänner kommissionen att kvaliteten på projekt och program kan höjas genom att man på förhand ställer upp mål och använder kvantifierbara indikatorer som ett verktyg i förvaltningen.

Förvaltningskostnaden för en systematisk övervakning kan bli mycket stor. Kommissionen anser att lämpliga metoder för att göra stickprov är en del av ett väl fungerande övervakningssystem.

### **Betona EU-stödets långsiktiga inverkan genom att säkerställa att åtgärderna är hållbara**

79–81. Kommissionen instämmer i att det är önskvärt att följa upp organisationers verksamhet efter det att gemenskapens ekonomiska stöd har upphört. I den mån resurserna tillåter det kommer detta att beaktas i framtiden.

I gemenskapens politik till förmån för tredje land understryks betydelsen av organisationernas förmåga att bidra till en uppbyggnad av demokratiska strukturer. Om detta bidrag sker genom en europeisk icke-statlig organisation (samfinansiering) i partnerskap med lokala aktörer kan detta innebära en förstärkning av förmågan och en utbildning av partnerorganisationerna. Kommissionen har valt detta tillvägagångssätt och anser att det bör användas i större omfattning.

### **Anta lämpliga förfaranden för förvaltning av stödprogrammen**

83. Kommissionen överväger en fortsatt decentralisering av övervaknings- och kontrollfunktionerna till delegationerna när det gäller medelstora och stora projekt. Delegationerna kommer att kunna få befogenhet att ingå avtal med lokala revisorer med uppdrag att kontrollera det ekonomiska genomförandet av projekten.

84. Kommissionen överväger vidare ytterligare åtgärder för att tillåta delegationerna att förvalta program för mikrostöd genom lokala organisationer.

85. Kommissionen överväger också nya förfaranden för Europeiska unionens deltagande i internationella verksamheter.

82–85. Kommissionen anser att det under rådande omständigheter har varit oundvikligt att använda ett varierat tillvägagångssätt och att detta i själva verket i vissa fall har gjort det möjligt att ge åtgärderna mer lämpliga former.

Det råder inget tvivel om att budgetförordningen som verktyg för förvaltningen av dessa projekt behöver moderniseras.

Revisionsrätten medger att kommissionen i högre grad bör inrikta sig på vad dess partner åstadkommer med de mottagna medlen. Planerna på resultatinriktad förvaltning kan, tillsammans med en ökad decentralisering, vara en framkomlig väg. Missförhållandet mellan tillgängliga medel och personalresurser i förhållande till åtagandena är dock fortfarande en avgörande begränsning.

---