

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 12

2009

ISSN 1831-0818

KOMISJONI PROJEKTIDE MÕJUSUS
JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE
VALDKONNAS LÄÄNE-BALKANI
RIIKIDES



ET



Eriaruanne nr 12 // 2009

KOMISJONI PROJEKTIDE MÕJUSUS JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE VALDKONNAS LÄÄNE-BALKANI RIIKIDES

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

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

Eriaruanne nr 12 // 2009

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-452-4
doi:10.2865/79551

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

LÜHENDID

I–V KOKKUVÕTE

1–5 SISSEJUHATUS

6–10 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

11–55 TÄHELEPANEKUD

11–28 **ELI INVESTEERINGUTOETUS ON SUUREMALT OSALT EDUKAS, KUID OHUS ON JÄTKUSUUTLIKKUS**

12–15 ELI STANDARDITE JA KAHJUSTATUD INFRASTRUKTUURI TÕTTU ON SUUR VAJADUS INVESTEERINGUTE JÄRELE
16–19 ERINEVAD TULEMUSED INVESTEERIMISPROJEKTIDE PEAMISE LIIGI – PIIRIKONTROLL JA TURVALISUS – PUHUL
20–23 ELI JA RIIKLIKE PRIORITEETIDE ÜHTLUSTAMINE ON EDU SAAVUTAMISE VAJALIK EELTINGIMUS
24–26 INVESTEERIMISPROJEKTIDE MÕJU JA JÄTKUSUUTLIKKUS ON OHUS
27–28 INVESTEERINGUD EI OLE VAJALIKU INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSEGA VASTAVUSES

29–49 **VAJADUSED INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISEKS ON OLULISED, KUID ELI KULUTUSTE TULEMUSEKS OLI AINULT VÄHENE MUUTUS**

30–35 MUUTUSED HALDUSES JA INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISEL ON PIIRATUD JA PUUDULIKULT MÕÕDETUD
36–39 JÄTKUSUUTLIKKUS INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISEL ON VÕTMETÖÖTAJATE VAHETUMISE JA KORRUPTSIOONI TÕTTU OHUSTATUD
40–45 KOOLITUS – VÄLJUNDEID ROHKEM KUI TULEMUSI
46–49 KOHALIK OMANIKUTUNNE ON ÕIGUSRIIGI PARANDAMISEL PÕHILINE EDU TEGUR

50–55 **HALDUSALANE LÄHENEMISVIIS JA RAHASTAMISE KOOSKÕLASTAMINE**

51–52 HALDUSALASES LÄHENEMISVIISIS EI OLE OLULISI ERINEVUSI
53–55 ABISAAJATE POOLNE RAHASTAMISE KOOSKÕLASTAMINE EI OLNUD TÕHUS

56–58 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I LISA — AUDITEERITUD CARDSI JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSI KÄSITLEVAD PROJEKTID NING NENDE MÕJUSUSE HINDAMINE

II LISA — AUDITI METOODIKA JA VALIM

III LISA — PERIODIL 2006–2008 ANTUD ABITOETUSED KOKKU 4 240 MILJONIT EURO, ESITATUD ALLIKATE KAUPA

IV LISA — TUVASTATUD KORRUPTSIOONI TASE – LÄÄNE-BALKANI RIIGID

V LISA — KOMISJONI HALDUSSTRUKTUUR LÄÄNE-BALKANI RIIKIDES

VI LISA — PERIODIL 2006–2008 ANTUD TOETUSED JA LAENUD KOKKU 10 488 MILJONIT EURO, ESITATUD ALLIKATE KAUPA

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID

CARDS: ühenduse abi ülesehituse, arengu ja stabiliseerimisprogramm

EBRD: Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank

EIP: Euroopa Investeeringupank

EK: Euroopa Komisjon

EL: Euroopa Liit

EUPOL-Proxima: Euroopa Liidu politseimissioon endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis

PAMECA: Euroopa Ühenduse politseiabi missioon Albaanias

KOKKUVÕTE

I.

Euroopa Liidu strateegiline huvi Lääne-Balkani riikides on kehtestada demokraatia, turvalisus ja pikaajaline stabiilsus. Viimastel aastatel on Balkani riike mõjutanud ebaturvalisus ja vägivald. Poliitiline ja majanduslik keskkond on veel habras. Seetõttu on justiits- ja siseküsimumuste sektor ELi seisukohalt äärmiselt oluline. ELi liikmeks saamise ajend on aidanud kaasa ELi muutumisele suurimaks ja mõjukaimaks välissidusrühmaks kõnealusel piirkonnas. Ajavahemikul 2001–2006 on komisjon kulutanud justiits- ja siseküsimumuste alastele projektidele Lääne-Balkani riikides 500 miljonit eurot. Komisjoni abi eesmärk oli viia Balkani riigid asjakohaste haldus-, kohtu- ja õiguskaitse struktuuri kaudu kooskõlla ELi standarditega.

II.

Kontrollikoda hindas, mil määral:

- määrati nõuetekohaselt kindlaks vajadused justiits- ja siseküsimumuste valdkonnas ja kui asjakohased olid projektid nimetatud vajaduste seisukohalt;
- saavutati kavandatud väljundid, saadi soovitatavad tulemused ja need tulemused olid jätkusuutlikud.

III.

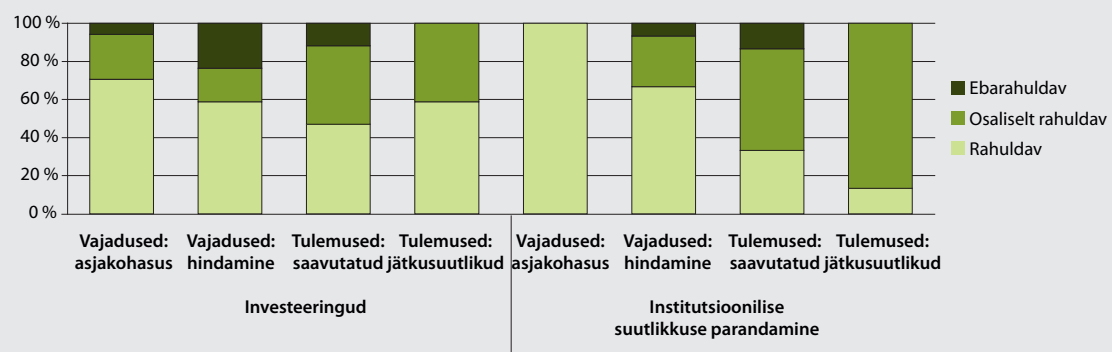
Kontrollikoja audit hõlmas nii investeerimis- kui ka institutsioonilise suutlikkuse parandamise projekte neljas justiits- ja siseküsimumuste alavaldkonnas: varjupaik ja ränne, integreeritud piirihaldus, kohtusüsteem ja politsei. Kontrollikoda leidis, et¹:

- erinevalt eelmistest ühinemiseelsetest programmidest on komisjon pidanud esmatähtsaks justiits- ja siseküsimumuste sektorit ja püüdnud käsitleda struktuurireforme laienemise varasemas staadiumis;
- raske poliitilise ja organisatsioonilise keskkonna taustal on komisjonipoolne justiits- ja siseküsimumuste alaste projektide haldamine olnud suurel määral mõjus, kuigi kontrollikoda tuvastas mõned puudused, eelkõige seoses tulemuste jätkusuutlikkusega;
- vajaduste analüüsid olid mõnikord ebapiisavad ja puudus rahastamise koordineerimine;

¹ Kokkuvõtte leidude kohta projektides on esitatud *joonisel 1*.

JOONIS 1

KOKKUVÕTE LEIDUDEST AUDITEERITUD PROJEKTIDES



KOKKUVÕTE

- d) kuigi kõigi investeerimisprojektide puhul ei saavutatud täielikult rahuldavaid tulemusi ja ohus on jätkusuutlikkus, oli komisjoni rahastatud investeerimisabi oluline ja vajalik panus riikliku infrastruktuuri ja institutsioonide väljaarendamisel;
- e) teiselt poolt olid institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud projektide saavutused ainult osaliselt rahuldavad ja tõenäoliselt mittejätkusuutlikud. See tulenes jätkuvast poliitilisest ebastabiilsusest ja abisaajate poolse panuse (omanikutunde) puudumisest, kuna enamus reformialgatusi ei ole tehtud piirkondlikul tasemel, vaid pärinevad Euroopa Komisjonilt või teistelt välissidusrühmadelt;
- f) saavutatud edu puhul puudus oluline erinevus delegatsioonide ja Euroopa Ülesehitusameti hallatud projektide vahel.

IV.

Nimetatud tähelepanekute alusel esitab kontrollikoda soovitus, mis võiks aidata komisjonil osutada tõhusamat ja mõjusamat abi. Projekti tulemusi võiks parandada, kui:

- a) justiits- ja siseküsimuste alaste projektide kavandamisel vastaks ühenduse toetus iga-aastase programmi eesmärkidele (näiteks tuleks pidada esmatähtsaks tulevasi ühiseid piiriületuspunkte, kuna see edendab piirkondlikku koostööd);

- b) investeerimis- ja institutsioonilise suutlikkuse parandamise projektid oleksid omavahel paremas vastavuses;
- c) kõik piirkonna aktiivsed rahastajad, sealhulgas komisjon kui peamine rahastaja, kooskõlastaksid paremini omavahelist koostööd (näiteks üks rahastaja võiks rahastada või kaasrahastada teise rahastaja kavandatud projekti);
- d) kõik rahastajad koos vaataksid üle seadmete hankemenetluse. Võimaluse korral tuleks võtta arvesse abisaajariikide hallatavaid mitme rahastajaga investeerimisfonde.

V.

Projekti jätkusuutlikkust võiks parandada, kui:

- a) suurendataks abisaajate kaasamist;
- b) ühtegi projekti ei käivitataks ilma hooldusplaanita;
- c) komisjon kontrolliks täpsemalt ELi rahastatud seadmete ja infrastruktuuri jaotamist ja hindaks nende kasutamist;
- d) tehnilise abi andmist täiendaks piisavalt institutsioonilisele muutusele avaldatav aktiivne toetus.

SISSEJUHATUS

1. Laienemisel lähtutakse ELi strateegilistest stabiilsuse, turvalisuse ja konflikti vältimisega seonduvatest huvidest. Praegune laiennemiskava hõlmab Lääne-Balkani riike, kellel on väljavaateid saada ELi liikmeks, kui nad täidavad vajalikud tingimused.
2. Lääne-Balkani riikide justiits- ja siseküsimuste sektori auditis käsitleti suure poliitilise tähtsusega valdkonda. Justiits- ja siseküsimuste sektor on üks kõige tähtsamaid Euroopa Liidu ja Lääne-Balkani riikide vahelise koostöö valdkondi. Seda saab liigitada neljaks alavaldkonnaks: ränne ja varjupaik, integreeritud piirihaldus, kohtusüsteem ja politsei. Justiits- ja siseküsimuste alaste lepingute väärtus Lääne-Balkani riike hõlmava komisjoni programmi raames (ühenduse ülesehituse, arengu ja stabiliseerimise abiprogramm - CARDS²) ulatub ajavahemikul 2001–2006 ligikaudu 470 miljoni euron³.
3. Enne auditi alustamist määrati kindlaks järgmised usaldusväärse finantsjuhtimisega seonduvad riskid:
 - a) justiits- ja siseküsimuste alaseid projekte rakendatakse ebasabiilses poliitilises ja majanduslikus keskkonnas, mis tähendab, et komisjoni abiga ei pruugi ettenähtud poliitilisi eesmärgi saavutada ja abi jätkusuutlikkus pole tagatud;
 - b) projektide edukuse seisukohast on abisaajariigi ja lõplike abisaajate osa äärmiselt tähtis, kuna komisjoni võimupiirkond justiits- ja siseküsimustega tegelevate institutsioonide pädevuse, professionaalsuse ja sõltumatuse tugevdamisel on piiratud;
 - c) ühendus püüab sõlmida võimalikult palju lepinguid ning seetõttu võivad tähelepanuta jääda abisaajate ja toetusesaajate eelarve, menetluste ja poliitikaga seotud piirangud. See võib takistada väljundite mõjusust, eriti kui eesmärk on parandada haldussuutlikkust;
 - d) eelneva kogemuse alusel on justiits- ja siseküsimuste alaste kriteeriumide täitmine laiendamisel üks kõige raskemaid või isegi kõige raskem probleem⁴.

² CARDS on lühend, mis tähistab ühenduse ülesehituse, arengu ja stabiliseerimise abiprogrammi (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) ning hõlmab ajavahemikku 2000–2006.

³ See moodustas ligikaudu 10 % kogu CARDSi eelarvest. Enamik CARDSi kulutusi tehti programmi esimestel aastatel, kusjuures programmis käsitleti Lääne-Balkani riikide elanikkonna kiireloomulisi konfliktijärgseid vajadusi.

⁴ Käsitletakse viimast 2007. aasta laiendamist, mille kohaselt tuleb Bulgaarial ja Rumeenial teha veel edusamme justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. EL otsustas luua koostöö ja kontrolli erimehhanismi, et aidata hiljuti ühinenud liikmesriikidel käsitleda allesjäänud puudusi.

4. Komisjoni programmide eesmärgid olid:

- a) tugevdada õigusriiki, inimõigusi ja suhteid kodanikuühiskonnaga;
- b) toetada kohtusüsteemireformi ja ühtlustada siseriiklikke õigusakte ELi nõuetega;
- c) reformida politseid üldiselt ja konkreetselt piiripolitseid ning tagada avalik kord;
- d) võidelda korrupsiooni, ebaseadusliku rände, organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu;
- e) hõlbustada arengut, kaubandussuhteid ja liiklust;
- f) tugevdada institutsioonilist ja tegevussuutlikust, nt varjupaiga ja rände ning viisa ja integreeritud piirihaldusega seonduvates küsimustes.

⁵ „Paljudes erinevat liiki arenguprojektides ja -programmides kasutatakse tehnilist abi kui vahendit, mida saab määratleda kui ekspertidega sõlmitud lepinguid, et edasi anda oskusteavet ja oskusi ning luua ja tugevdada institutsioone“. Viide kontrollikoja eriaruandele nr 6/2007 „Tehnilise abi mõjususe kohta suutlikkuse arendamise kontekstis“ (ELT C 312, 21.12.2007, lk 3).

⁶ Käivitati 1998. aastal ühinemiseelse abina, kusjuures mestimisega antakse raamistik haldus- ja avaliku sektori osalusega organisatsioonidele abisaajariikides koostööks oma liikmesriikide partneritega.

5. Ühenduse justiits- ja siseküsimuste alast abi rakendatakse infrastruktuuri ja seadmetele tehtavate investeerimis- või institutsioonilise suutlikkuse parandamise projektide abil. Investeeringud on seotud kas teostatavate ehitustööde või tarnelepingutega. Institutsioonilise suutlikkuse parandamisega tehnilise abi⁵ või mestimise⁶ kaudu kehtestatakse avalikule teenistusele põhilised eeskirjad, st seadused ja strateegiad koos vajaliku koolitusega.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

6. Euroopa Liit aitab Lääne-Balkani riike peamiselt eriprogrammide ja projektiabi kaudu. Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata Euroopa Komisjoni projektide mõjusust justiits- ja siseküsimuste valdkonnas Lääne-Balkani riikides. Audititöö hõlmas 33st justiits- ja siseküsimusi käsitlevast projektist koosnevat valimit, st 30 siseriiklikku ja kolme piirkondlikku projekti perioodi 2001–2005 iga-aastaste programmide raames⁷. Valimis oli võrdselt esindatud mõlemat liiki abi, st investeeringud ja institutsioonilise suutlikkuse parandamine. Auditeeritud projektide loetelu koos tulemuste ja kontrollikoja leidudega on esitatud *I lisas*. Üksikasjad auditi metoodika ja valimi kohta on esitatud *II lisas*.
7. Auditi peamine eesmärk oli hinnata, mil määral:
- olid justiits- ja siseküsimuste valdkonna vajadused nõuetekohaselt kindlaks määratud ja mil määral olid projektid asjakohased määratletud vajaduste suhtes⁸;
 - saavutati soovitud väljundid, saadi eeldatavad tulemused ja kui jätkusuutlikud need tulemused olid⁹.
8. Komisjon kasutas Lääne-Balkani riikides kahte peamist haldusalast lähenemisviisi: komisjoni delegatsioonidele delegeeritud ja kaudne tsentraliseeritud haldus. Komisjoni delegatsioonidele delegeeritud halduse puhul vastutavad komisjoni delegatsioonid Albaanias, Bosnias ja Hertsegoviinas ning Horvaatias projektide ettevalmistamise, lepingute sõlmimise ning finantsalase ja tehnilise rakenduse eest. Kaudse tsentraliseeritud haldusalase lähenemisviisi puhul haldas Euroopa Ülesehitusamet programme endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis, Kosovos, Montenegros ja Serbias kuni 2008. aasta lõpuni. Kontrollikoda kontrollis, kas oli mingeid tõendeid selle kohta, et justiits- ja siseküsimuste alastes projektides oli üks haldusalane lähenemisviis mõjusam kui teine¹⁰.
- ⁷ Nagu sätestatud CARDSi määruuses, sisaldab iga ühenduse abi saava riigi iga-aastane programm rahastatavate projektide loetelu ja määrab kindlaks asjakohased summad. Iga-aastaste assigneeringute kohta annab oma arvamuse korralduskomitee, mis koosneb liikmesriikide esindajatest ja mida juhib komisjoni esindaja.
- ⁸ Auditiga hinnati, mil määral olid põhjendatud justiits- ja siseküsimuste valdkonna projektid nende ulatuse ja vajaduste poolest ning kas alternatiivseid lähenemisviise oli arvestatud ja nõuetekohaselt analüüsitud. Lisaks hinnati, kas eesmärgid olid kooskõlas komisjonis, nõukogus ja riiklikku strateegiat käsitlevates dokumentides määratletud prioriteetidega.
- ⁹ Auditiga hinnati, mil määral kasutasid abisaajad ELi rahastatud abi (näiteks seadmed, infrastruktuur ja koolitus) ning kas projektide tulemused olid rahastamise ja tegevuse seisukohalt jätkusuutlikud.
- ¹⁰ Selline täiendav auditi komponent lisati Euroopa Parlamendi taotlusel. Viide Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2008. aasta resolutsioonile, mis sisaldab tähelepanekuid, mis moodustavad eelarve täitmist kinnitava otsuse lahutamatu osa seoses Euroopa Liidu 2006. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmisega, III jagu – komisjon.

9. Euroopa Komisjon on kõige tähtsam rahastaja Lääne-Balkani riikides. ELi eelarvest antakse üle poole piirkonnale antavatest toetustest (*III lisa*). Sellega seoses kontrollis kontrollikoda, kuidas abisaajariigi valitsus sai rahastamise koordineerimisest kasu.
10. Aruanne on koostatud lähtuvalt abi vormist, investeerimis- ja institutsioonilise suutlikkuse parandamise projektidest ja selles arutatakse nende tugevaid ja nõrku külgi. Haldusalase lähenemisviisi horisontaalseid küsimusi ja rahastaja koordineerimist käsitletakse kolmandas osas.

LÄÄNE-BALKANI RIIKIDE KAART



TÄHELEPANEKUD

ELI INVESTEERINGUTOETUS ON SUUREMALT OSALT EDUKAS, KUID OHUS ON JÄTKUSUUTLIKKUS

11. Käesolevas osas käsitletakse esmalt investeerimisprojektide asjakohasust ja projektide aluseks olevate vajaduste hindamist. Seejärel esitatakse tulemuste saavutamise ning vajaliku ELi ja siseriiklike prioriteetide ühtlustamisega seotud leiud. Edasi käsitletakse jätkusuutlikkuse teemat, mis on jagatud kaheks osaks: esimene osa on hoolduse tähtsuse ja teine jätkusuutlikkuse tagamiseks piisava institutsioonilise suutlikkuse vajaduse kohta.

¹¹ Endise Jugoslaavia lagunemise tulemusel tekkinud kuus uut riiki põhjustasid piirkonnas uute rahvusvaheliste piiride tekke, mille pikkus on üle 5 000 km ja mida tuleb nõuetekohaselt kontrollida.

ELI STANDARDITE JA KAHJUSTATUD INFRASTRUKTUURI TÖTTU ON SUUR VAJADUS INVESTEERINGUTE JÄRELE

12. Seoses aastaid kestnud investeeringute vähesuse ja geopoliitiliste muutustega¹¹ on investeeringute vajadused Lääne-Balkani riikides infrastruktuuri ajakohastamiseks vastavalt ELi standarditele olulised ja enamikul juhtudel ületavad siseriiklikke eelarvevahendeid. Investeeringute nõuded tulenevad kahest peamisest tegurist:

1. SELGITUS

NÄITED STRATEEGILISTE JA MITTESTRATEEGILISTE INVESTEERIMISPROJEKTIDE KOHTA

Juhtum 1: strateegilisi eesmärke järgiv projekt

Albaania vanglasüsteem ei vasta rahvusvaheliste standarditele. Vanglad ja kohtueelsed kinnipidamiskohad on väga ülerahvastatud. Auditi ajal oli Albaania vanglates 3 049 vahistatud, kuigi vanglate ülempiir oli 1 510. See tähendab ülerahvastust 102 %. Seega võiks peamiseks ja oluliseks prioriteediks pidada 312 kinnipeetule mõeldud Fushe Kruja vangla ehitust.

Juhtum 2: projekt, milles ei järgitud iga-aastast programmi

Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis eraldati heakskiidetud varjupaiga projekti dokumentatsiooni koostamiseks vajalikule eelarvele kaks miljonit eurot institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud tegevustele, nagu õigusaktide, strateegia ja riikliku tegevuskava kavandamine. Seda ei tehtud ja selle asemel ehitati vastuvõtukeskus varjupaiga taotlejatele.

- a) täiesti uued institutsioonid peavad vastama ELi standarditele¹². Näiteks nõutakse ELi standardite kohaselt professionaalset piirijäreleveteenistust. See on raske ülesanne, kuna veel hiljuti kontrollisid piire peamiselt sõjaväeteenistused¹³. Lisaks peaksid uued piirid olema avatud isikute ja kaupade seaduspärasele liikumisele, kuid samal ajal olema turvalised ja kontrollitavad;
- b) lagunenu justiiits- ja siseküsimuste alane infrastruktuur. Praegune infrastruktuur Lääne-Balkani riikides on nõrk ja eba-piisav. Näiteks kui välishindajad¹⁴ külastasid 38 kohtuhoonet Albaanias ajavahemikul 2004–2005, ei suutnud nad tavaliselt eristada kohtunikke kaebealustest või süüdistajatest ja koh-tuasju lahendati koridorides.

¹² Näiteks on Bosnia ja Hertsegoviina piiripolitsei riigi tasandil vanim asutus, kuigi seisuga 2009. aasta vähem kui 10 aastat vana.

¹³ Näiteks Serbias kontrollisid riigipiire kuni 2007. aastani sõjaväelased.

¹⁴ „Kohtusüsteemi infrastruktuuri üldplaan“ – uuring, mille viisid läbi väliskonsultandid ajavahemikul jaanuar 2004–aprill 2005.

¹⁵ Kontrollikoja eriaruandes nr 5 /2007 programmi CARDS haldamise kohta komisjoni poolt (ELT C 285, 27.11.2007, lk 1) järel dati, et strateegilised juhtnöörid olid väga üldised. Need olid piisavad ülesehituse etapil, mitte aga raskemate institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud eesmärkide saavutamisel.

- 13.** Auditiga tuvastati, et ligikaudu 70 % juhtumite puhul olid justiiits- ja siseküsimusi käsitlevate investeerimisprojektidega kavandatud strateegilised eesmärgid liiga üldised¹⁵, st luua stabiilsus ja turvalisus ning tõhustada ELiga ühinemist. Ülejäänud projektid ei olnud või olid ainult osaliselt kooskõlas iga-aastase programmi eesmärkidega (vt **1. selgitus**).
- 14.** Auditiga leiti, et abi andmist alustati ilma piisava teostatavus-uuringuta, milles oleks määratletud projektide ulatus ja sihtots-tarbelisus. Uuringute teostamine on nõudlik ülesanne, arvestades asjaolu, et toetust saavatel asutustel puudus usaldusväärne riiklik strateegia või tegevuskava, milles oleks püstitatud prioriteedid. 17 auditeeritud investeerimisprojekti puhul oli ainult kahel väga hea uuring, milles kirjeldati eelnevalt valitud projektide tähtsust (**2. selgitus**).

NÄIDE VÄGA HEA VAJADUSTE ANALÜÜSI KOHTA

Uuringu „Kohtusüsteemi infrastruktuuri üldplaan“ kaks peamist prioriteeti olid kahe Albaania apellatsioonikohtu ehitamine Korças ja Vloras. Uuringus analüüsiti kogu piirkonna ja apellatsioonikohtute olukorda ja väljavaateid Albaanias. Üldplaan oli hästi koostatud ja üksikasjalik.

15. Seoses nii abisaajariigi kui ka mõnel juhul komisjoni kavandamis-etapi puudustega ei olnud ELi rahastatud seadmete jaotamine tõhus ja mõjus (**3. selgitus**).

¹⁶ Integreeritud piirihalduse riiklik strateegia võeti Albaanias vastu novembris 2006, Bosnias ja Hertsegoviinas juulis 2005, endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis oktoobris 2005, Montenegros veebruaris 2006 ja Serbias jaanuaris 2006.

ERINEVAD TULEMUSED INVESTEERIMISPROJEKTIDE PEAMISE LIIGI – PIIRIKONTROLL JA TURVALISUS – PUHUL

16. ELi ja Lääne-Balkani riikide 2003. aasta juunis toimunud tippkohtumisel Thessaloníkis rõhutati, et turvalisuse puudumine riigipiiril on üks õigusriigi loomise tegelikest takistustest ja riigipiiri turvalisus on liidu jaoks peamine prioriteet. Komisjon on ulatuslikult kaasatud integreeritud piirihalduse valdkonnas, millele on eraldatud peamine osa justiits- ja siseküsimuste rahalistest vahenditest (37 %). Sektor koosneb kahest komponendist - piirikontroll ja riigipiiri turvalisus. Kontrollikoda auditeeris kaheksat integreeritud piirihalduse investeerimisprojekti, sealhulgas mitmete piiriületuspunktide ehitamine. Selliste investeeringute tulemused olid üldjuhul rahuldavamad, kui nimetatud investeeringud olid ühendatud institutsioonilise suutlikkuse parandamise meetmetega, nagu riiklike strateegiate kavandamine seoses integreeritud piirihaldusega¹⁶. Mõjus piirihaldussüsteem nõuab tasakaalu avatud, kuid turvaliste riigipiiride vahel¹⁷. Selline tasakaal on saavutatud näiteks Serbias (**4. selgitus**).

¹⁷ Tuleks märkida, et ELi ühenduse õigustikus, Schengeni standardites või ühenduse tolliseadustikus ei sätestata piirihalduse üldist kõigile sobivat ühesugust mudelit. Sellest hoolimata nõutakse standardites, et süsteem peab olema mõjus ja riskiga korrigeeritav.

3. SELGITUS

NÄITED ELI RAHASTATUD SEADMETE EBATÕHUSA JA EBAMÕJUSA JAOTAMISE NING KASUTAMISE KOHTA

Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis ei kasutatud ELi rahaliste vahenditega piiripolitseile 2005. aastal tarnitud mootorrattaid esimese 18 kuu jooksul peaaegu üldse, kuna valitsus ei hankinud politseile kokkulepitud vajalikke kaitsevahendeid. 2007. aastal puudusid ikka veel mõned seadmete osad. Valitsus käivitas täiendava seadmete pakkumismenetluse 2008. aasta septembris ja lepingule kirjutatakse alla 2009. aasta esimeses kvartalis.

Varjupaigakeskuse avamine samas riigis hilines samuti ühe aasta, kuna valitsusel ei õnnestunud hankida vajalikke seadmeid.

Albaania politseile tarnitud arvutid olid ikka veel pappkarpides kaheksa kuud pärast lepingu allkirjastamist, kuna oodati nende ametiasutuste otsust, mis tegelesid arvutite eraldamisega lõplikele abisaajatele.

FOTO 1

ELi rahastatud Batrovci piiriületuspunkt Belgradi-Zagrebi kiirteel vähendas oluliselt reisijate ooteaega.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

4. SELGITUS

NÄIDE SELLEST, KUIDAS KAASAEGSETE SEADMETE KASUTAMINE TUGEVDAB PIIRIKONTROLI, VÄHENDADES SAMAL AJAL REISIJATE OOTEAEGA

Uus infrastruktuur ja seadmestik Batrovci piiriületuspunktis Serbias oli täiesti erinev, võrreldes varasemaga (**foto 1**). Tänu projektile suurenes piiriületuspunkti läbilaskevõime ja vähenes ooteaeg. Veokite ooteaeg vähenes mitmelt tunnilt 30 minutini. Reisiliikluse puhul langes ooteaeg tiptunnil 12 tunnilt ligikaudu 20 minutini.

Piiriületuspunkt sai kaasaegsed seadmed, mistõttu oli piirivalvuritel võimalik avastada võltsitud, isegi väga hästi võltsitud dokumente. Nn dokumentide kontrollimise seadet kasutati keskmiselt 100 korda päevas ja alates nimetatud seadme kasutuselevõtmisest on piiriületuspunkti töötajad avastanud ühe võltsitud dokumendi päevas.

- 17.** Kaasaegse riigipiiri turvalisuse aluseks on neli elementi: mobiilsus, kommunikatsioon, operatiivteave ja relvajõud. Komisjoni toetus on hõlmanud kõiki neid nelja elementi, välja arvatud relvad. Shkodras Albaanias sai piiripolitsei tõenäoliselt patrullida põhjapoolseid maismaapiire paremini neljarattaliste sõidukitega kui jalgsi. Samuti kontrollitakse varasemast paremini maismaapiiri endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ja Kreeka vahel ning merepiiri Albaania ja Itaalia vahel (vt **foto 2** ja **3**). Ajavahemikul 2005 (mootorsõidukite tarnimise aasta) – 2008 langes oluliselt ebaseadusliku piiriületamise katsete arv.
- 18.** Kuigi üldine mulje on üsna positiivne, tuvastati nimetatud valdkonnas mõned puudused, mis on seotud mitte ainult poliitilise tahte ja seaduslike meetmete puudumisega abisaajariikides (vt punktid 36–39), vaid ka teatavate konkreetsete puudustega komisjoni-poolses haldamises (**5. selgitus**).

5. SELGITUS

NÄIDE RAKENDAMATA PIIRIÜLETUSPUNKTI PROJEKTI KOHTA

Gorica piiriületuspunkt Bosnias ja Hertsegoviinas asub elava liiklusega rahvusvahelisel maanteel Mostarist (Bosnia ja Hertsegoviina) Spliti (Horvaatia). Horvaatia ametiasutused olid juba rajanud oma piiriületuspunkti, kuid Bosnia poolel puudus nõuetele vastav infrastruktuur. Komisjon kirjutas alla ehitustööde lepingule kolme miljoni euro väärtuses, ilma et oleks kontrollinud, kas maa sundvõõrandamise protsess oli lõpetatud. Vaidluste tõttu maa väärtuse üle seda projekti kunagi ei käivitatud ja lepingu tähtaeg lõppes 2006. aasta detsembris¹⁸.

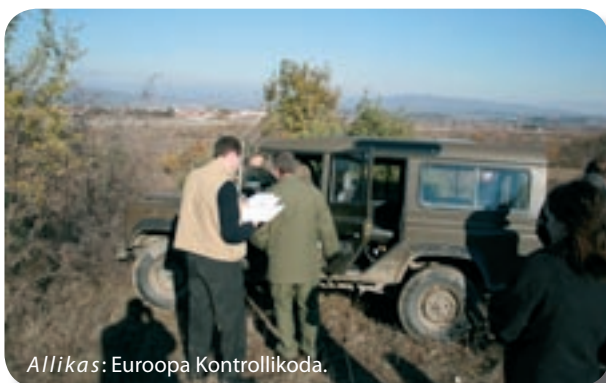
Selle tagajärg on, et Bosnia-poolset tolliterminali haldab eraõiguslik üksus, mis peab kinni 70 % tolliterminali sissepääsumaksust (ligikaudu 20 eurot veoki kohta). Valitsusel puudub plaan nimetatud infrastruktuuri ülevõtmise kohta.

¹⁸ Kuna komisjon ei suutnud lepingut täita, esitas töövõtja üle 550 000 euro väärtuses taotluse kahjude ja saamata jäänud tulude hüvitamiseks ning auditi ajal oli pooleli konflikti rahumeelse lahendamise menetlus.

- 19.** Endise Jugoslaavia lagunemise tõttu tekkisid piirkonnas uued rahvusvahelised piirid, mille pikkus on 5 000 kilomeetrit. Kõige kulusäästlikum viis nimetatud piiride kontrollimiseks oleks olnud ühiste piiriületuspunktide ehitamine. Komisjon siiski jätkab piiriületuspunkte käsitlevate projektide rahastamist, kasutades piirkondlike eraldiste asemel riiklikke. Selline lähenemisviis ei toeta piirkondliku koostöö arendamist.

FOTO 2

Kõiki projekte, välja arvatud üks, auditeeriti kohapeal. Fotel on näha, kuidas kontrollikoja audiitorid kontrollivad ELi rahaliste vahenditega ostetud neljarattalist sõidukit endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi piiril Gevgelijas, kusjuures taamal on näha Kreetat.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

FOTO 3

Tugevdatud merepiiri kontrolli tulemus Albaanias. Konfiskeeritud kiirpaat, mida organiseeritud kuritegevus kasutas inimeste salakaubana vedamises ELi.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

ELI JA RIIKLIKE PRIORITEETIDE ÜHTLUSTAMINE ON EDU SAAVUTAMISE VAJALIK EELTINGIMUS

- 20.** Reformid justiits- ja siseküsimuste valdkonnas, kas seoses investeeringute või institutsioonilise suutlikkuse parandamisega, on suur ja keerukas ettevõtmine. Riiklikest eelarvetest ei rahastata justiits- ja siseküsimustega seotud prioriteete siiski piisavalt, eriti majanduslikult vähem arenenud Lääne-Balkani riikides¹⁹.
- 21.** Isegi kui komisjon on peamine rahastaja Lääne-Balkani riikides, ei piisa ELi rahalistest vahenditest kõigi investeerimisvajaduste katmiseks. Seepärast rahastas komisjon tavaliselt katseprojekte, mis näitasid abisaajale täiustatud infrastruktuuri eeliseid. Näide sellist liiki abi kohta on ELi rahastatud kõige moodsam kohtuhoone Vloras, millega parandati õigusemõistmise läbipaistvust (**6. selgitus**).
- 22.** Riikliku rahastamise tase oli asjaomaste riikide vahel oluliselt erinev. Auditiga tuvastati juhtum, kus abisaajad ei sõltunud enam rahastajast. Serbias moodustasid kulud ELi rahastatud kohtuhoone renoveerimiseks ligikaudu viis protsenti Serbia justiits- ja siseküsimuste kogueelarvest ajavahemikul 2003–2007 (**7. selgitus**).

¹⁹ Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis rahastatakse kohtunike ja riiklike süüdistajate õppeakadeemiat eriseaduse kohaselt osaliselt riigi eelarvest. See tagab akadeemia sõltumatu hariduse andmisel. Kuid rahvusvaheliste rahastajate osa akadeemia kogueelarvest 2008. aastal oli 63 %. On vaja tasakaalus rahastamise raamistikku, et tagada asutuse tegevuse sõltumatus.

6. SELGITUS

NÄIDE ÕIGUSRIIGI KEHTESTAMIST TOETANUD INVESTEERINGU KOHTA

Apellatsioonikohtu ehitamine Vloras Albaanias

Komisjon investeeris apellatsioonikohtu ehitamisse Vloras, Albaanias, 770 000 eurot. Projekti lühiajaline tulemus oli positiivne. Esimese tegevusaasta (2007) jooksul kasvas käsitletud kohtuasjade keskmine arv rohkem kui kahekordseks võrreldes vanas kohtuhoones käsitletud kohtuasjade arvuga. Esimest korda olid apellatsioonikohtul ka nõuetekohased kohturuumid. See suurendas kohtuprotsessi läbipaistvust ja parandas üldiselt tegelikku õigusemõistmist.

Auditeerimise ajal aga puudus elekter riiklikust vooluvõrgust ja generaatorite kütuse eelarve oli ära kulutatud juba neli kuud enne aasta lõppu. Sel põhjusel ei saanud kasutada arvuteid. See vähendas kohtuasjade lahendamist ja üldist investeeringu mõjusust.

FOTO 4

Uue ja turvalisema apellatsioonikohtu hoone ehitamist Vlora, Albaanias, rahastas Euroopa Liit. Tööd lõpetati 2006. aastal.



Allikas: ELi delegatsioon Tiranas.

7. SELGITUS

NÄIDE PIISAVA KULUKOHUSTUSE KOHTA RIIKLIKUST EELARVEST

Serbia suurima kohtuhoone renoveerimine

Pärast Serbia peaministri Zoran Djindjici mõrva märtsis 2003 arreteerisid ametiasutused suure hulga kahtlustatavaid kurjategijaid. Serbia ametiasutustel puudusid siiski sobivad rajatised, et mõista kohut raskes kuritões süüdistatavate üle ohutul ja väärikal viisil. ELi eelarvest rahastatud renoveerimistöo tulemusel sai Belgradi ringkonnakohus nt kaasaegse kohtusaali. Alates kohtusaali avamisest juunis 2006 kasutati seda 2006. aastal 35 ja 2007. aastal 40 kohtuprotsessi läbiviimiseks – enamus neist oli seotud kõrgetasemelise organiseeritud kuritegevuse ja sõjakuritegevusega. Alates sellest ajast on Serbia valitsus eraldanud märkimisväärseid vahendeid kohtuhoonete taastamiseks kogu riigis.

- 23.** Kui ELi ja riiklike prioriteete ei ühtlustata, on tulemuseks ebamõjus abi. Näiteks stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute kaudu kohustab komisjon Lääne-Balkani riike rakendama tagasivõtmise sätteid²⁰. Kuid sätteid ei ole rakendatud edukalt, kuna abisaajariigid ei ole broneerinud riigieelarvest piisavaid rahalisi vahendeid. Näiteks personali puudus Albaania politsei riigipiiri- ja rändedirektoraadis ohustas Albaania suutlikkust täita oma lepingulisi kohustusi. Edusammud olid aeglased isegi siis, kui komisjon rahastas Albaania siseriikliku strateegia koostamist rände ja tagasivõtmise kohta ning tõstis kõrgetasemelisel komiteede kohtumisel esile lepingulised tingimused.

INVESTEERIMISPROJEKTIDE MÕJU JA JÄTKUSUUTLIKKUS ON OHUS

- 24.** 16 auditeeritud investeerimisprojektist kuuel olid jätkusuutlikkust kahjustavad probleemid. Kuigi külastatud riikides oli läbi viidud infrastruktuuri ja seadmete hooldus kohapeal, ei olnud hoolduse tase investeringute jätkusuutlikkuse tagamiseks piisav. Auditi ajal ei olnud abisaajal esitada tööendeid ELi rahastamisele eelneva nõuetekohase hooldusplaani kohta.

²⁰ Lääne-Balkani riigid ja Euroopa Liit on allkirjastanud tagasivõtmislepingu, mis on stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu osa. Nimetatud lepingus sätestatakse, et Lääne-Balkani riigid ja ELi liikmesriigid peavad aktsepteerima nende kodanike tagasivõtmise, kes on ebaseaduslikult sisenenud mõne muu riigi territooriumile või viibisid seal ebaseaduslikult ning samuti aktsepteerima ebaseaduslikud sisserändajad, kes on kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on sisenenud ühe nimetatud riigi territooriumile teise riigi territooriumi kaudu. Oma olemuselt kohustab leping Lääne-Balkani riike jagama vastutust ELi turvalisuse eest Euroopa Liidus.

NÄIDE INFRASTRUKTUURI PROJEKTI MÕJU PUUDUMISE KOHTA

Komisjon investeeris esimese kategooria piiriületuspunktide (st riiki võib sisse tuua ja riigist võib välja viia igat liiki kaupu) kaasajastamiseks Kamenskos, Bosnias ja Hertsegoviinas, üle kolme miljoni euro. Enne nimetatud projekti lõpuleviimist vaatas valitsus siiski uuesti üle oma otsuse ja alandas Kamensko piiriületuspunkti kategooriat. Nimetatud otsuse tõttu ei saa mitmeid kaupu (nt kütus) seal enam deklareerida. Liiklus on vähenenud, kuigi kõnealune tee on kõige praktilisem liikluseks Splitist, Horvaatias, Bosnia ja Hertsegoviina kesk- ja lääneossa. Komisjon ei olnud sellest muutusest teadlik.

25. Delegatsioonid ei olnud olukorrast kohapeal alati teadlikud, kuna infrastruktuuri ja seadmete kasutuse üle järelevalvet ei tehta. See tõttu ei suutnud komisjon tagada investeerimisprojektide mõju ja jätkusuutlikkust (**8. selgitus**).

²¹ Delegatsiooni enda neljarattalist mootorsõidukit ei kasutata Tiranas, vaid sellega sõidetakse naaberriiki.

26. Kuigi hankeprotsessi käsitlevates eeskirjades lubatakse protsessi kaasata müügiärgseid teenuseid, ei rakendata seda sätet piisavalt. Albaanias hankis delegatsioon piiripolitseile neljarattalised mootorsõidukid, kuigi teati, et sõidukite hooldusega tekib probleeme²¹. Samuti ei kutsuta süstemaatiliselt asjaomaseid hoolduse eest vastutavaid abisaavaid institutsioone hääleõiguslike liikmetena hindamiskomisjonidesse ega kaasata vajalikul määral hankemenetluse varasematel etappidel.

INVESTEERINGUD EI OLE VAJALIKU INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSEGA VASTAVUSES

27. Seoses ELi seadmete või infrastruktuuri alase abiga paranes paljudel juhtudel kohapealne olukord. Sihtinstitutsioonide eesmärke ei saavutata ainuüksi investeringutega. Näiteks ei piisa ainult kaasaegse piiriületuspunkti ehitamisest, vaid sellele vastavalt tuleb muuta ka piiripolitsei töökorraldust.

28. Auditeeritud infotehnoloogia projektid on veel üks näide investeringute kohta, mis ei olnud vajaliku institutsioonilise suutlikkusega vastavuses. Isegi kui tarnitud seadmed olid politsei või kohtusüsteemi tööks asjakohased ja vastasid praegustele või tulevastele vajadustele, ei suudetud kasutada projektide potentsiaalset mõjusust siiski piisaval määral, kuna:

- a) on vähe piiripolitsei jaoskondi ja kohtuhooneid, mis on infosüsteemi abil võrgustikuga ühendatud. Näiteks Montenegros oli 26 piiriületuspunktist ainult kolm omavahel ühendatud;

- b) avalike ametiasutuste infosüsteemidega seotud projektid nõuavad jätkusuutlikkuse tagamiseks usaldusväärset õigusraamistikku ja vastavat turvalisust käsitlevat poliitikat, kuna vahetatakse konfidentsiaalseid andmeid. Auditi ajal ei olnud üheski riigis veel ühenduse õigustikule vastavat andmekaitse seadust. Bosnias ja Hertsegoviinas oli 2006. aastal kehtestatud andmekaitse seadus, mida tuleks veel ajakohastada ja viia vastavusse ühenduse nõuetega;
- c) kolmest auditeeritud infotehnoloogia tarkvaraga seotud projektist ei olnud mitte ühegi puhul koostatud juurdepääsu reguleerimise juhiseid. Juurdepääsu reguleerimine on võtme protsess, millega kontrollitakse või piiratakse juurdepääsuõigust arvutisüsteemile. Seda tuleks kavandada, et kaitsta volitamatu juurdepääsu või kasutamist.

VAJADUSED INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISEKS ON OLULISED, KUID ELI KULUTUSTE TULEMUSEKS OLI AINULT VÄHENE MUUTUS

- 29.** Selles osas käsitletakse esmalt institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud projektide piiratud saavutuste põhjusi ja saavutuste mõõtmise puudumist. Jätkusuutlikkuse kriitilised tegurid on esitatud järgmises alaosas: võtme personali stabiilsus ja korruptsioonivaba keskkond, koolitusprojektidega seotud eritegurid ja omanikutunne abisaajate tasandil.

MUUTUSED HALDUSES JA INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISEL ON PIIRATUD JA PUUDULIKULT MÕÕDETUD

- 30.** Justiits- ja siseküsimuste alast projekti võib pidada potentsiaalselt mõjusaks, kui selles käsitletakse määratletud vajadusi ja puudusi, sellega saadakse eeldatavat kasu, seda toetab abisaaja jätkusuutlikkust taotlev kohustumine ja see on institutsioonilise suutlikkuse parandamist käsitleva strateegia osa.
- 31.** Komisjoni projektide tulemusel paranes abisaajate olukord. See ilmnis kõige selgemalt tarne- ja ehituslepingute puhul, kuid suurimaks probleemiks jäi institutsioonilise suutlikkuse parandamist käsitlevate projektide jätkusuutlikkus.

32. Nende juhtude puhul, kus institutsioonilise suutlikkuse parandamist käsitlevad projektid ei saavutanud oma eesmärgi, tuvastas kontrollikoda kolm järgmist peamist põhjust:

- a) haldusalane ebastabiilsus piirkonnas, nt olulisel määral personali vahetumine pärast valimisi;
- b) koolitusega saavutati vähem tulemusi, kui eeldati;
- c) riikliku omandireformi puudumine.

²² Esimene samm detsentraliseerimisprotsessi rakendamisel on abisaavate ametiasutuste akrediteerimine suutlikkust käsitlevate hinnangute alusel. Järgmine samm on juhtimise delegeerimine komisjonilt abisaajale riigile.

33. Auditis märgiti ka vastupidiseid tulemusi, st edusamme saavutatakse siis, kui koolitus on sihipärane ja abisaaja tippjuhtkond on pühendunud muutuse saavutamisele. Näiteks Albaanias on valitsus kohustunud lõpetama demineerimise, Bosnias ja Hertsegoviinas lahendas põhiseaduslik kohus pooleliolevad inimõigusi käsitlevad kohtuasjad ja Serbia Sremska Mitrovica kohus oli kohtuasjade haldamise kohase tarkvara kasutamisel teistele eeskujuks.

34. Komisjon võttis antud valdkonnas kasutusele mõned tegevuspõhise juhtimise erinäitajad. Mitmes tegevusaruandes märgib komisjon, et justiits- ja siseküsimuste valdkonnas Lääne-Balkani riikides on tehtud edusamme, kuna kohtunikud ja süüdistajad on saanud koolituse ning on paranenud koostöö politsei ja süüdistajate vahel. Siiski ei ole selge, kuidas komisjon nimetatud toimingute tulemusi mõõdab.

35. Tavaliselt mõõtis komisjon abi edukust, keskendudes ainult lepingute sõlmimise ja rahaliste vahendite väljamaksete määrale. 2002. aastal seadis komisjon eesmärgiks jätkusuutliku institutsioonilise suutlikkuse parandamise, mida on raskem mõõta. Lääne-Balkani riikides valmistatakse ette abi detsentraliseeritud rakendussüsteemi; see on positiivne, kuna halduse delegeerimine näitab haldussuutlikkuse piisavat taset. Komisjon ei ole siiski suutlikkuse arendamise mõõtmist täielikult integreerinud abisaavate ametiasutuste akrediteerimisprotsessi²².

JÄTKUSUUTLIKKUS INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISEL ON VÖTMEÖÖTAJATE VAHETUMISE JA KORRUPTSIOONI TÖTTU OHUSTATUD

- 36.** 15 institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud projektist saavutati rahuldav jätkusuutlikkus ainult kahe puhul. Institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud projektide auditeerimisel leiti, et nende peamiseks iseloomustavaks jooneks oli abisaajatega tegeleva personali vahetumisest tingitud kahjulik mõju. Institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud koolitusprojektide positiivseid tulemusi nõrgendas võtmetöötajate vahetumine (**9. selgitus**).
- 37.** Samuti täheldati auditiga mõned positiivsed suutlikkuse paranemisega seotud näited. Selle tulemusel paranes olukord tegevustasandil (**10. selgitus**). Hoolimata suurest personali voolavusest tagati strateegiliste eesmärkide saavutamine, st turvalisuse ja stabiilsuse säilitamine ning avalik kord. See saavutati ainult jätkuva ELi abi kaudu.

9. SELGITUS

PERSONALI EBASTABIILNE OLUKORD RIIGI HALDUSASUTUSTES ALBAANIAS JA ENDISES JUGOSLAAVIA MAKEDOONIA VABARIIGIS

Albaania justiits- ja siseküsimuste alasest kaheksast auditeeritud projektist kolm sisaldasid koolitust. Oli ka positiivseid tulemusi, kuid personali vahetumine, näiteks rände valdkonnas, ohustas jätkuvalt suutlikkuse parandamist ja põhjustas viivitusi otsuste tegemisel. Kohe pärast 2005. aasta parlamendivalimisi Albaanias vahetus 20 rändeküsimustega tegelevat töötajat piirkondlikes tööhõivetalitustes.

Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi politseis määrati kindlaks 30 peamist juhtivat ametikohta. Nendest 28 puhul vahetus personal 2006. aasta valimiste ajal mõne kuu jooksul, st personali voolavust 93 %.

38. Auditi käigus täheldati ebapiisavat koostööd õiguskaitseasutuste vahel, mis mõjutas kahjustavalt projektide jätkusuutlikkust. Näiteks kuigi politsei jälgimisseadmed ja sõrmejälgede võtmise süsteem olid Bosnia politseile asjakohased ja peaksid tõstma kuritegude avastamise määra, ei kasutatud neid politsei koostöö puudumise tõttu täiel määral²³.

²³ Tuleks tunnustada, et Bosnias ja Hertsegoviinas on 13 erinevat politseiteenistust, nendest kaks üksuse ja kümme kantoni tasandil lisaks Brcko piirkonna autonoomsele politseile.

39. Korruptsioonivastase võitlusega on võimalik tugevdada justiits- ja siseküsimumustega tegelevate asutuste terviklikkust. On märke selle kohta, et auditeeritud riikides on olukord mõningal määral paranenud, kuigi see protsess on habras. Üks ELi kulutuste mõjususe üldnäitaja on Transparency Internationali poolt koostatud korruptsiooniindeks. **IV lisas** näidatakse, kuidas on selle määr (põhiosa pingereas ja punktisumma) vähesel määral paranenud alates 2004. aastast.

10. SELGITUS

NÄITED PARANENUD TEGEVUSSUUTLIKKUSE KOHTA

Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis kavandasid, teostasid ja viisid lõpuni 2007. aasta novembri operatsiooni „Mountain Storm“ eripolitseiüksused. Selle operatsiooni käigus avastati peamised relvade (millest piisanuks 650 sõduri varustamiseks) peidukohad, kus oli ka õhutorje relvastust. Need leiti esialgselt kirjeldatu kohaselt nn organiseeritud kuritegevusega tegeleva rühmituse valduses, keda hiljem nimetati terroristlikuks rakukeseks. Operatsioon viidi läbi ilma kaotusteta tsiviilelanike hulgas. Vastavalt kontrollikoja poolt küsitletud rahvusvaheliste vaatlajatele ei oleks sellise ulatusega operatsioon olnud võimalik veel mõni aasta tagasi.

2008. aasta juulis mõisteti operatsiooni „Mountain Storm“ kohtuotsuse alusel 17 inimest vangki kokku 192 aastaks. Vastavalt kohtuotsusele oli rühmituse eesmärgiks tekitada ebatavalisus kodanike hulgas ja ohustada riigi põhiseaduslikku korda.

Albaanias on EL aidanud politseil tugevdada ametiasutuste õiguskaitse suutlikkust alates 1997. aastast. Abi osutamine politseile jätkub vähemalt kuni 2011. aastani.

KOOLITUS – VÄLJUNDEID ROHKEM KUI TULEMUSI

- 40.** Võtmeelemendiks reformi- ja muutuste protsessi käivitamisel on riigiteenistujate põhjalik koolitus (**11. selgitus**). See on tähtis komisjoni prioriteet. Näiteks kõik kolm piirkondlikku projekti²⁴ kogueelarvega 10 miljonit eurot sisaldasid koolitust. Koolituste väljundite (seminarid, töörühmad ja konverentsid) saavutamine oli rahuldav, kuid mõju oli piiratud (**11. selgitus**).
- 41.** Arvestades piirkonna hiljutist ajalugu, on iseenesest märkimisväärne eesmärk erinevate Lääne-Balkani riikide riigiteenistujad sama koolituslaua taha kokku tuua. Kuid komisjoni projektide konkreetset eesmärgid olid palju ambitsioonikamad, nt välja arendada varjupaika, rännet ja viisaküsimusi käsitlev piirkondlik strateegia, tuginedes tervele reale ühiselt vastuvõetud tehnilistele standarditele ja põhimõtetele.

²⁴ Varasemate konfliktide tõttu on piirkondliku koostöö saavutamine Lääne-Balkani riikides raske ülesanne. Seetõttu keskendub komisjoni piirkondlik programm sidemete edendamisele Lääne-Balkani riikide vahel. EL on selgitanud, et piirkondlik koostöö on eeltingimus ühinemisega seotud edu saavutamisel. Nimetatud eesmärgi toetamiseks eraldati 10 % CARDSi rahalistest vahenditest ja piirkondliku programmi keskmes on olnud alati õigusriigi põhimõte ning justiis- ja siseküsimuste valdkonna teemad.

11. SELGITUS

NÄITED KOHTUNIKE KOOLITUSKESKUSTE KOHTA

Kontrollikoda auditeeris kahte kohtunike koolitusasutust. Kohtunike koolituskeskuste üldeesmärgid olid samad, st saada täieõiguslikuks koolitusasutuseks kooskõlas parimate Euroopa tavadega, pakkudes kõrgekvaliteedilist ja sihtotstarbelist koolitust kohtunikele, süüdistajatele, kohtupersonalile ja advokaatidele.

Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis ei võetud institutsiooni asutamisel arvesse ELi ekspertide nõuandeid. Ministeerium ei kutsunud rahvusvahelisi eksperte osalema kohtunike koolituskeskuse alase seaduse kavandamisel, mida rahastajad karmilt kritiseerisid, kuna see ei vastanud Euroopa standarditele. Lisaks vähendati algkoolituse õppekava 24 kuult 15-le, mille tõttu on oht, et koolituse mõju väheneb.

Serbias puudus kohtunike koolitusel suundumus ja selge õiguslik alus. Lisaks pakuti koolitajate koolitusprogrammis kaasaegsete õppemeetodite kasutamist, st palju rühmatööd väikestes koolitusrühmades. Tegelikult korraldati ainult koolitust loengute vormis *ex cathedra*.

42. Piirkondlike koolitusprojektide ühiseid eesmärke on raske välja töötada, kuna edenemise etapid on erinevates riikides erinevad. Olukord Horvaatias oli tavaliselt edenum kui teistes riikides. Komisjon oli põhjendatult arvamusel, et tuleb kasutada piirkondlikku mõõdet, et anda kõige arenenumate siseriiklike süsteemidega saadud teadmised teiste abisaavate riikide käsutusse. Siiski mõttis komisjon harva, kuidas koolitus muutis tegevuspõhimõtteid või töökorraldust, hoolimata asjaolust, et see on ELi standarditega ühtlustamiseks hea praktiline lähenemisviis.

²⁵ Projektide rakendamise hindamiseks on komisjon sõlminud lepingu välisvaatlejatega.

43. Komisjon ei kehtestanud süsteemi, et mõõta piirkondlikku õigus-alast koostööd käsitleva projekti tulemuslikkust, isegi mitte pärast komisjoni enda hindajate poolt esitatud kriitikat²⁵. Näitajad ei võimaldanud mõju mõõta, kuna need olid pigem tegevuspõhised ja formaalsed kui hindavad, nt koosolekute või konverentside arv. Eesmärgid olid samuti ebamäärased ja ebaselged; nad puudutasid nt piirkondliku dialoogi tõhustamist ja operatiivse koostöö hõlbustamist. Seega ei olnud võimalik mõõta eesmärkide saavutamist, kuna need ei olnud tegevusega otseselt seotud.

44. Komisjoni koolitusprojektidega ei täidetud eesmärke ka riiklikul tasandil, kuna projektide rakendamisel puudus tippjuhtkonnapoolne panus. Siinkohal võib ära märkida Albaania politseiga seotud projekti (PAMECA II) raames korraldatud kahte erikoolituse kursust. Nn strateegilise juhtimisliini kursuseid korraldati 60-le keskastme ja vanempolitsei ametnikule. Kui koolitatud politseijuhid hakkasid oma töökohale tagasi pöördudes teooriat rakendada, takistas seda ülemuste vastuseis. Potentsiaalse mõju puudumise parandamiseks tuli seega käivitada kõrgema astme ametnikke kaasav programm, mis hõlmas 34 kõige kõrgema astme politsei ametnikku. Selliseid komisjoni parandusmeetmeid tuleb tunnustada, kuigi parem oleks olnud tagada tippjuhtkonna panus enne keskastme juhtidele kursuse korraldamist.

45. Töö käigus õppimine ja kohapealne koolitus on mõjus viis kaas-aegse ja tõhusa halduse arendamiseks. Haldusülesandeid saab delegeerida, kui personali voolavus ei ole liiga suur (**12. selgitus**). Mestimisprojekte liikmesriikidega ja toetuslepinguid rahvusvaheliste organisatsioonidega kasutatakse rohkem alates sellest ajast, kui CARDSi programmid muutusid ülesehitusele põhinevast reformipõhiseks.

12. SELGITUS

NÄITED TÖÖ KÄIGUS ÕPPIMIST KÄSITLEVATE PROJEKTIDE KOHTA BOSNIAS JA HERTSEGOVIINAS

Juhtum 1: ülesannete täielik üleandmine abisaajale – inimõiguste komiteele

2004. aastal kirjutas komisjon alla toetuslepingule Bosnia ja Hertsegoviina põhiseadusliku kohtuga, et luua nimetatud riigis erikohtuorgan, inimõiguste komitee, mis lahendaks inimõiguste puudumisega seotud 9 000 kohtuasja²⁶. Esimese aasta jooksul lahendati inimõiguste komitees üle 3 000 kohtuasja. Inimõiguste komitee alustas oma tegevust rahvusvahelise personaliga, kuid alates 2005. aastast koosneb see ainult siseriiklikust personalist. Projekti käigus rakendas siseriiklik personal oma igapäevases töös Euroopa inimõiguste konventsiooni ja teisi rahvusvahelisi instrumente. Projekt oli edukas, kuna kümnest võtmetöötajast üheksa jätkas oma tööd põhiseaduslikus kohtus. 2007. aasta juunis oli likvideeritud võlgnevus seoses lahendamata kohtuasjadega. Vastavalt abisaajale aitas projekt oluliselt kaasa inimõiguste standardite alasele teadlikkusele Bosnias ja Hertsegoviinas.

Juhtum 2: ülesannete puudulik üleandmine abisaajale – sõjakuritegude koda

Sõjakuritegude koda Bosnias ja Hertsegoviinas on esimene alaline ja riigi tasandi eriasutus, mille ülesanne on käsitleda rahvusvahelise humanitaarõiguse tõsiseid rikkumisi ning mis on endise Jugoslaavia kohtuasjade lõpetamise strateegia kohaselt²⁷ rahvusvahelise kriminaalkohtu osa. Bosnias ja Hertsegoviinas on hinnanguliselt tuhandeid sõjakuritegudes kahtlustatavaid isikuid. Auditi toimumise ajaks oli vastutuse üleandmine rahvusvahelistelt ekspertidelt riiklikele ekspertidele hilinenud. Käimasolevate kohtuprotsesside tegelik arv ületas prognoositud arvu, mis on positiivne, kuid kontrollikoja töökoormus ületas suutlikkuse piiri. Olukorda raskendas rahvusvaheliste kohtunike vahetumine.

²⁶ Peamised neli inimõiguste rikkumise juhtumit Bosnias ja Hertsegoviinas on: võrdsus seaduse ees, omandiõigus, õigus tööle ja haridusele ning kadunud isikud, „Srebrenica juhtumid“.

²⁷ Viide ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonile nr 1503.

KOHALIK OMANIKUTUNNE ON ÕIGUSRIIGI PARANDAMISEL PÕHILINE EDU TEGUR

- 46.** Üheks kõige üldisemaks auditeeritud projektide strateegiliseks eesmärgiks oli tugevdada õigusriiki Lääne-Balkani riikides. Lääne-Euroopa õigusriigi mõiste on oma olemuselt põhimõte, mille kohaselt ei ole mitte keegi seaduse suhtes ülemuslik. Õigusriigi kindlustamine Lääne-Balkani riikides on Euroopa stabiilsuse ja turvalisuse seisukohalt oluline. Vaatamata mõningatele edusammudele on õigusriik Lääne-Balkani riikides ikka veel nõrk (**13. selgitus**).
- 47.** Komisjon on paljudes arenguaruannetes väljendanud rahulolematust reformide aeglase tempo suhtes. Komisjoni poolt heakskiidetud projekti käsitleval lähenemisviisil on oma piirangud. See ei tähenda imeabinõud. Edu saavutamiseks komisjoni justiits- ja siseküsimuste alaste projektidega on vaja muuta riiklike ametiasutuste hoiakut ja valitsusstruktuuride järjepidevust. Need tegurid on väljaspool komisjoni otseseid volitusi ja nende negatiivset mõju ei tohiks alahinnata, eelkõige institutsioonilise suutlikkuse parandamisel.

13. SELGITUS

ÕIGUSRIIK ON LÄÄNE-BALKANI RIIKIDES VEEL NÕRK

Õigusriik on piirkonnas nõrk ning usaldus valitsuse ja asutuste vastu on madal. Kodanikud ei usalda õigussüsteemi ja nende arvates saavad sellest kasu ainult teatud positsiooniga rühmad. Kui esitati küsimus, kas mõned inimesed on riigis valitseva seaduse suhtes ülemuslikud, siis jaatavalt vastanute arv piirkonna teatud riikides oli protsentuaalselt järgmine²⁸:

Montenegro: 69 %;

Serbia: 81 %;

endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik: 85 %.

Tuleks märkida, et need, kes kindlalt arvavad, et ühiskond on ebaõiglane ja inimesed ei ole seaduse ees võrdsed, on kõige haritumad ja parima poliitilise teadlikkusega inimesed.

²⁸ Vt Alina Mungui-Pippidi uuring: *Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe*, 2005.

48. Komisjon on eelmistest kogemustest siiski õppinud. Võrrelduna komisjoni varasemate ühinemiseelsete programmidega (Phare), püütakse oluliste struktuurireformidega lahendada justiits- ja siseküsimusi laienemisprotsessi varasemas etapis.

²⁹ Viide Delevic, Milica, tööle: „Regional cooperation in the western Balkans“, EU-ISS Chaillot Paper No. 104, juuli 2007.

49. Kuni tänaseni ei pärinenud reformide algatused nimetatud piirkonnast, vaid Euroopa Komisjonilt ja välisekspertidelt²⁹. Omanikutunde puudumine nõrgendab projektide pikaajalisi tulemusi. Esimene tõsine piirkondlik algatus on piirkondlik koostöönõukogu, mis loodi Kagu-Euroopa stabiilsuspakti õigusjärglasena veebruaris 2008. Koostöönõukogu töös keskendutakse kuuele esmatähtsale valdkonnale. Nendest üks on justiits- ja siseküsimuste valdkond. Peaaegu kaks aastakümnet pärast eelmise turvalisus- ja stabiilsusstruktuuri kokkuvarisemist Kagu-Euroopas on selle uue Sarajevos asuva asutuse eesmärk saada piirkondliku osaluse ja halduse raamistikus esimeseks piirkondlikuks foorumiks, mis toetab ka Euroopa integratsiooni.

HALDUSALANE LÄHENEMISVIIS JA RAHASTAMISE KOOSKÖLASTAMINE

50. Käesolevas osas esitatakse auditi tulemused kahe horisontaalse teema kohta, hõlmates mõlemat liiki projekte: kahe komisjoni haldusala läheneviisi võrdlus ja rahastamise kooskõlastamine.

HALDUSALASES LÄHENEMISVIISIS EI OLE OLULISI ERINEVUSI

51. Lääne-Balkani riikides rakendas komisjon kahte põhilist haldusala läheneviisi (vt **V lisa**): Euroopa Ülesehitusameti või komisjoni delegatsioonide kaudu. Kontrollikoda analüüsis projektide auditi tulemusi, et määrata kindlaks, kas on tõendeid, et üks haldusala läheneviis on teisest parem.

52. Abisaajariikides auditeeritud 30 justiits- ja siseküsimusi käsitlevast projektist haldas delegatsioon 18 ja Euroopa Ülesehitusamet 12 (vt **I lisa**). Kuna auditeeritud projektide üldine tulemuslikkus oli erisugune, ei olnud komisjoni delegatsioonide või Euroopa Ülesehitusameti hallatud projektidega saavutatud edusammude vahel olulist erinevust. Volitatud delegatsiooni üks tugev külg on tihe seos poliitilise dialoogi ja iga-aastase programmitöö vahel. Teiselt poolt aitas Euroopa Ülesehitusameti peakorter kaasa dialoogi arendamisele, et saada täiendavaid asjatundjate arvamusi kogu piirkonna kui terviku kohta.

ABISAAJATE POOLNE RAHASTAMISE KOOSKÖLASTAMINE EI OLNUD TÕHUS

53. Komisjon on kohustunud etendama aktiivset osa rahastamise kooskõlastamise tõhustamisel Lääne-Balkani riikides. Rahastamise kooskõlastamine on 2005. aasta Pariisi abi tõhustamise deklaratsiooni ja 2007. aasta arengupoliitika täiendavust ja tööjaotust käsitleva ELi tegevusjuhendi üks abi mõjusust käsitlev põhimõte. Komisjon on väljendanud nõusolekut nende põhimõtetega. Kontrollikoda leidis, et tegelikult oli komisjonil raske kooskõlastada rahastamist kohapeal.
54. Justiits- ja siseküsimused moodustavad sektori, kus rahastajatel on ühised huvid. Komisjon, rahvusvahelised finantsinstitutsioonid, liikmesriigid ja ELi mittekuuluvad rahastajad on kõik aktiivsed rahastajad Lääne-Balkani riikides (**VI lisa**). Ei olnud võimalik rakendada põhimõtet, et abisaajariik peaks juhtima rahastamise kooskõlastamist, kuna abisaajariigi tegevussuutlikkus oli nõrk. Lisaks ei saanud abisaajad piisavat toetust, et tõhustada oma suutlikkust rahastamise kooskõlastamise juhtimisel. Isegi kui abisaajal oli selge, kuidas rakendada oma eelislahendust, tuli neil kogeda rahastamistoimingute kooskõlastamatust (**14. selgitus**).

- 55.** Rahastamise kooskõlastamise puudus ei piirdunud ainult investeerimisprojektidega. Institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud juhtumite puhul põhjustasid erinevate ELi ettevõtjate soovitud abisaajale segadust. Liigsed erineva sõnumiga nõuanded ilmnasid kõige enam endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis. Ajavahemikul 2004–2005 tegutsesid aktiivselt politsei arendamise valdkonnas viis eraldi ELi üksust (Euroopa Komisjoni delegatsioon, Euroopa Ülesehitusamet, ELi eriesindaja, EUPOL-Proxima ja ELi järelevalvemissioon). Lisaks tegutses samal ajal Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon ja rakendati rahvusvahelist kriminaaluurimise koolitusabi programmi (Ameerika Ühendriikide rahastatud politseialane projekt) ja mitmeid ELi liikmesriikide kahepoolseid programme. Eriti suuri probleeme põhjustas see, kui nõuanded olid vastuolulised.

14. SELGITUS

NÄIDE KOOSKÕLASTAMATA MITME RAHASTAJAGA INVESTEERIMISTEGEVUSE KOHTA

Üks abi ühtlustamise põhimõte on käsitleda abi vastavusse viimist ja mittesiduvat abi. Kooskõlastamata mitme rahastajaga rahastamistoimingute tõttu, kus iga rahastaja tarnis oma riigis toodetud autosid, veokeid ja kaubaautosid, oli endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi politsei kasutuses rohkem kui 40 eri tüüpi mootorsõidukit. Seetõttu ei ole võimalik pidada mootorsõidukite parki kulusäästlikult. Tulevikus on politsei eesmärk kasutada ainult 12 eri tüüpi mootorsõidukit.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 56.** ELi liikmeks saamise ajend on aidanud kaasa ELi muutumisele suurimaks ja mõjukaimaks sidusrühmaks Lääne-Balkani riikides. Eri-nevalt eelmistest ühinemiseelsetest programmidest on komisjon esmatahtsustanud justiits- ja siseküsimuste sektorit ja püüdnud käsitleda tähtsaid struktuurireforme laienemisprotsessi varasemas etapis. Komisjoni hallatud justiits- ja siseküsimuste alaseid projekte teostati poliitiliselt ja organisatsiooniliselt raskes keskkonnas. Arvestades nimetatud tausta on komisjoni haldus olnud üldiselt mõjus. Kontrollikoja auditi jooksul tuvastati siiski mõned puudused komisjonipoolses haldamises, mille käsitlemise puhul oleksid projektidega saavutatud edusammud olnud isegi suuremad, eelkõige seoses projektide tulemuste jätkusuutlikkusega.
- 57.** Kontrollikoda järeldab, et vajaduste analüüsid olid mõnikord ebapiisavad ja puudus rahastamise koordineerimine. Kuigi kõigi investeerimisprojektide puhul ei saavutatud täiesti rahuldavaid tulemusi ja ohus on jätkusuutlikkus, oli komisjoni rahastatud investeerimisabi kasulik ja aitas oluliselt kaasa riikliku infrastruktuuri ja institutsioonide loomisele. Teisalt leidis kontrollikoda, et institutsioonilise suutlikkuse parandamisega seotud projektid olid ainult osaliselt rahuldavad ja tõenäoliselt mittejätkusuutlikud. See tulenes jätkuvast poliitilisest ebastabiilsusest ja kohustumise (omanikutunde) puudumisest, kuna enamik reformialgatusi tuleb Euroopa Komisjonilt või teistelt välissidusrühmadelt, aga mitte piirkonnast.

TABEL 1

PEAMISED JÄRELDUSED INVESTEERIMIST JA INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMIST KÄSITLEVATE PROJEKTIDE KOHTA

Auditiküsimus	Vajadused		Projekti väljundid	Tulemused	
	Olulisus	Hindamine		Saavutatud	Jätkusuutlikus
Abi liik					
Investeering	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Rahuldav	Rahuldav/ osaliselt rahuldav	Rahuldav/ osaliselt rahuldav
Institutsioonilise suutlikkuse parandamine	Rahuldav	Rahuldav	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav

- 58.** Kuna auditeeritud projektide üldine tulemuslikkus oli haldusalase lähenemisviisi seisukohast erinev, ei olnud komisjoni või Euroopa Ülesehitusameti hallatud projektidega saavutatud edusammude vahel olulist erinevust.

1. SOOVITUS

Komisjoni töö loogiline põhiprintsiip justiits- ja siseküsimumuste valdkonnas Lääne-Balkani riikides on selge, kuid projektide tulemused oleksid veelgi paremad, kui:

- a) komisjon omistaks projektide kavandamisel justiits- ja siseküsimumuste valdkonnas rohkem tähtsust projekti eesmärkidele ja tagaks projekti tegevuspõhiste mõjunäitajate määramise;
- b) investeerimisprojektid oleksid institutsioonilise suutlikkuse parandamist käsitlevate projektidega paremas vastavuses;
- c) kõigi piirkonnas aktiivselt tegutsevate rahastajate, sealhulgas komisjon kui põhirahastaja, omavaheline tegevus oleks paremini kooskõlastatud, näiteks üks rahastaja rahastaks või kaasrahastaks teise rahastaja kavandatud projekti;
- d) seadmete hankemenetlust vaataksid uuesti üle kõik rahastajad koos. Võimaluse korral tuleks võtta arvesse abisaajariikide hallatud mitme rahastajaga investeerimisfonde, kuigi abisaavate organisatsioonide poolne tihe järelevalve on endiselt vajalik.

2. SOOVITUS

Projektide jätkusuutlikkus paraneks, kui:

- a) suurendataks abisaajate kaasamist, nt avalikus hankemenetluses;
- b) ühtegi projekti ei käivitataks ilma hooldusplaanita;
- c) komisjon kontrolliks täpsemalt ELi rahastatud seadmete ja infrastruktuuri jaotamist ja hindaks nende kasutamist ning võtaks vajaduse korral parandusmeetmed;
- d) komisjon kasutaks tulemuste mõõtmiseks mõju näitajaid;
- e) tehnilise abi osutamist täiendaks piisavalt institutsioonilise suutlikkuse parandamiseks avaldatav aktiivne toetus.

3. SOOVITUS

Piirkondlikku aspekti saaks tõhustada, kui infrastruktuuri sekumisi integreeritud piirihalduse valdkonnas kavandataks ja rakendataks sellisel viisil, mis edendaks piirkondlikku koostööd. Näiteks tuleks pidada esmatähtsaks piirkondlikest eraldistest rahastatud ühiseid piiriületuspunkte.

Kontrollikoda võttis käesoleva eriaruande vastu 15. ja 16. juuli 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da Silva Caldeira
President

AUDITEERITUD CARDSI JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE ALASED PROJEKTID JA NENDE MÖJUSUSE HINDAMINE

	PROJEKTI KIRJELDUS	CARDSi iga-aastane programm	Summa eurodes (lepingud)	
Investeeringud				
Albaania	Politseijaoskondade seadmed	2001	419 093	
Albaania	Fushe Kuja vangla ehitus	2001	2 874 708	
Albaania	Apellatsioonikohtud Korças ja Vloras	2003	1 636 375	
Albaania	Piirikontroll ja nn piiriületuspunktide vahelise rohelise piiri haldus	2003	2 127 106	
Bosnia ja Hertsegoviina	Kamensko piiriületuspunkti ehitus ja järelevalve	2001	3 349 597	
Bosnia ja Hertsegoviina	Gorica piiriületuspunkti ehitus	2002	2 971 834	
Bosnia ja Hertsegoviina	Bosnia ja Hertsegoviina kohtuhoonete taastamine ja järelevalve	2002	2 310 367	
Bosnia ja Hertsegoviina	Seadmed politsejõududele	2003	1 576 604	
Bosnia ja Hertsegoviina	Piiripolitsei peakorteri ehitus ja järelevalve Bosnias ja Hertsegoviinas	2003	2 589 621	
Bosnia ja Hertsegoviina	Infotehnoloogia telekommunikatsioonisüsteemiga varustamine	2003	2 597 772	
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	Piiripolitsei mootorsõidukite soetamine	2003	2 799 813	
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse ehitamine	2002	1 419 580	
Montenegro	Piiriületuspunktide ehitamine D. Brijegis ja S. Poljes	2001	3 685 662	
Montenegro	Infotehnoloogia- ja eriseadmed piiripolitseile	2003	1 683 038	
Serbia	Piiriületuspunkti ehitamine ja järelevalve Batrovicis	2002–2003	5 134 209	
Serbia	Peakohtusaali taastamine ja hooldus Belgradis	2003	1 196 963	
Serbia	Vahendid piiripolitseile	2003	2 782 209	
		Vahesumma	41 154 551	

	PROJEKTI LÕPU- LEVIIMINE	HALDAJA	VAJADUS		VÄLJUND SAAVUTATUD	TULEMUSED	
			ASJAKOHASUS	HINDAMINE		SAAVUTATUD	JÄTKUSUUTLIKKUS
			Rahuldav, osaliselt rahuldav, mitterahuldav		Jah/osaliselt ei/ ei ole kohaldatav	Rahuldav, osaliselt rahuldav, mitte- rahuldav/ei ole kohaldatav	Rahuldav/mitte- rahuldav /ei ole kohaldatav
	September 2005	Delegatsioon	Mitterahuldav	Mitterahuldav	Jah	Mitterahuldav	Mitterahuldav
	Märts 2007	Delegatsioon	Rahuldav	Mitterahuldav	Osaliselt	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Mai 2006	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Mitterahuldav
	Veebruar 2006	Delegatsioon	Rahuldav	Mitterahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Oktoober 2005	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Jäi käivitamata	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Ei	Ei ole kohaldatav	Ei ole kohaldatav
	Detsember 2004	Delegatsioon	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Juuli 2005	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Juuli 2008	Delegatsioon	Osaliselt rahuldav	Osaliselt rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Rahuldav
	Detsember 2006	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Juuni 2005	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	November 2006	Euroopa Ülesehitusamet	Osaliselt rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Juuli 2005	Euroopa Ülesehitusamet	Osaliselt rahuldav	Rahuldav	Osaliselt	Osaliselt rahuldav	Rahuldav
	Märts 2005	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	August 2006	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Rahuldav	Osaliselt	Osaliselt rahuldav	Rahuldav
	Mai 2006	Euroopa Ülesehitusamet	Osaliselt rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Mai 2006	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Mitterahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav

	PROJEKTI KIRJELDUS	CARDSi iga-aastane programm	Summa eurodes (lepingud)	
Institutsioonilise suutlikuse parandamine				
Albaania	Rände riiklik strateegia	2001	1 000 000	
Albaania	Albaania miinivastase tegevuse kava	2002	2 000 000	
Albaania	Varjupaigataotlejate ja sisserändajate eelkontroll	2003	2 000 000	
Albaania	Pameca II – politseimissioon	2004–2005	6 314 404	
Bosnia ja Hertsegoviina	Toetus prokuratuurile Bosnias ja Hertsegoviinas	2002	916 668	
Bosnia ja Hertsegoviina	Toetus inimõiguste komisjonile	2003	645 705	
Bosnia ja Hertsegoviina	Toetus kõrgema kohtu- ja prokuratuurinõukogule	2004	3 120 986	
Bosnia ja Hertsegoviina	Toetus sõjakuritegude registri loomisele Bosnias ja Hertsegoviinas	2004	3 500 000	
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	Kohtunike õppeinstituut	2001	1 188 405	
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	Toetus riiklikku politseireformi käsitleva strateegia koostamisele	2001	1 457 533	
Serbia	Kohtunike õppekeskus	2004	2 499 175	
Serbia	Justiitsministeeriumi suutlikkuse parandamine	2004	1 491 029	
Piirkondlik	ELile vastava raamistiku kehtestamine varjupaiga, rände ja viisa küsimustes	2002	2 922 700	
Piirkondlik	Integreeritud piirihaldusstrateegia toetamine ja kooskõlastamine Lääne-Balkani riikides	2002–2003	1 999 984	
Piirkondlik	Sõltumatu, usaldusväärse ja toimiva kohtusüsteemi kehtestamine ja õiguslase kootöö tõhustamine	2003	5 499 579	
		Vahesumma	36 556 168	
Investeeringud ja institutsioonilise suutlikuse parandamine				
Serbia	IT-alane toetus kohtute haldamisele ja kohtuasjade lahendamisele	2004	3 232 093	
		KOKKU	80 942 812	

Auditikriteeriumid asjakohasuse suhtes: projekti eesmärgid olid kooskõlas justiits- ja siseküsimuste alaste riiklike prioriteetidega.

Auditikriteeriumid vajaduste hindamise suhtes: projektid olid põhjendatud ja valikuvõimalusi oli võetud arvesse.

Auditikriteeriumid väljundite suhtes: teostatud toimingute tulemusel saadi planeeritud väljundid.

Auditikriteeriumid saavutatud tulemuste suhtes: ELi rahastatud abi kasutati mõjusalt.

Auditikriteeriumid jätkusuutlikkuse suhtes: projekti tulemused olid rahaliselt ja toimivuselt jätkusuutlikud.

	PROJEKTI LÕPU- LEVIIMINE	HALDAJA	VAJADUS		VÄLJUND SAAVUTATUD	TULEMUSED	
			ASJAKOHASUS	HINDAMINE		SAAVUTATUD	JÄTKUSUUTLIKKUS
			Rahuldav, osaliselt rahuldav, mitterahuldav		Jah/osaliselt ei/ ei ole kohaldatav	Rahuldav, osaliselt rahuldav, mitte- rahuldav/ei ole kohaldatav	Rahuldav/mitte- rahuldav /ei ole kohaldatav
	Jaanuar 2005	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Mitterahuldav	Mitterahuldav
	Mai 2006	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Veebruar 2006	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Detsember 2007	Delegatsioon	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Mai 2005	Delegatsioon	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Märts 2005	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Rahuldav
	Jaanuar 2006	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Mitterahuldav
	Jaanuar 2008	Delegatsioon	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Mitterahuldav
	Oktoober 2005	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Rahuldav	Mitterahuldav
	September 2005	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Oktoober 2007	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Osaliselt rahuldav	Osaliselt	Mitterahuldav	Mitterahuldav
	September 2007	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Rahuldav	Osaliselt	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Detsember 2005	Laienemise peadirekto- raadi peakorter	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Märts 2007	Laienemise peadirekto- raadi peakorter	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	Aprill 2007	Laienemise peadirekto- raadi peakorter	Rahuldav	Mitterahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Mitterahuldav
	November 2005	Euroopa Ülesehitusamet	Rahuldav	Rahuldav	Jah	Osaliselt rahuldav	Rahuldav

AUDITI METOODIKA JA VALIM

1. Audititöö hõlmas strateegia ja planeerimisdokumentide läbivaatamist, nt riiklikud strateegiadokumendid, mitmeaastased sihtprogrammid ja Euroopa partnerluse dokumendid ning ka järelevalve- ja hindamisaruanded. Perioodi 2001–2005 iga-aastaste programmide raames teostatud 30 projektist koosnevat valimit auditeeriti järgmistes Lääne-Balkani riikides: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, Montenegro ja Serbia. Projekte haldasid kas Euroopa Ülesehitusamet või Euroopa Komisjoni delegatsioonid¹. Täiendavalt auditeeriti ka kolme piirkondlikul tasemel projekti, mida haldas laienemise peadirektoraat Brüsselis.
2. Auditeeriti lepinguid koguväärtusega 81 miljonit eurot, mis moodustab 17 % programmi CARDS 2001–2006 kohustustest justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. Projektid valiti välja järgmiste kriteeriumide alusel: i) rahaline tähtsus, ii) kõigi justiits- ja siseküsimuste alavaldkondade katvus ja iii) kõigi lepinguliikide katvus, nt toetus-, teenus-, tarne- ja ehitustööde lepingud. Tähtsusele tähelepanekute tegemiseks projektide väljundite, tulemuste ja jätkusuutlikkuse kohta kontrolliti 30 riiklikust projektist 29 kopeal.

¹ Euroopa Ülesehitusamet lõpetas oma tegevuse 2008. aasta lõpus. Euroopa Ülesehitusametil olid rakenduskeskused endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis, Montenegros ja Serbias. Euroopa Komisjoni delegatsioonid rakendavad programme Albaanias, Bosnias ja Hertsegoviinas. Samuti oli Euroopa Ülesehitusametil rakenduskeskus Kosovos ja Euroopa Komisjon tegutseb Horvaatias, kuid neid ei auditeeritud.

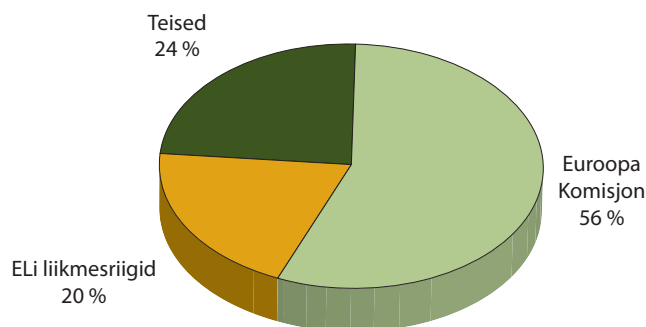
TABEL 1: ABIKÕLBLIKE PROJEKTIDE ARV RIIKIDE KAUPA SEISUGA APRILL 2007

Riik	Projektide arv	(Summad miljonites eurodes)
Albaania	21	38
Bosnia ja Hertsegoviina	30	48
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	12	15
Piirkondlik programm	6	15
Serbia ja Montenegro	14	21
Kokku	83	137
Auditeeritud	33	81
Katvus (%)	40 %	59 %

- 3.** Auditis keskenduti projektidele, mis olid lõpetatud, kuid mitte liiga vanad, seetõttu piirduti auditeerimisel nende projektidega, mis käivitati auditi alustamisest mitte varem kui 48 ja mitte hiljem kui 18 kuud tagasi. Arvestades nimetatud kriteeriume oli lepinguline kogusumma auditeeritud riikides 137 miljonit eurot ja auditiga hõlmati lepingulisest kogusummast 59 %. Välja arvatud üks juhtum (Gorica piiriületuspunkti käsitlev projekt Bosnias ja Hertsegoviinas), mida üldse ei alustatud, olid ülejäänud projektid viidud lõpule. Seega oli piisavalt materjali peamiste mõjususega seotud probleemide tuvastamiseks ja analüüsimiseks.

III LISA

PERIOODIL 2006–2008 ANTUD ABITOETUSED KOKKU 4 240 MILJONIT EUROT, ESITATUD ALLIKATE KAUPA



Allikas: Euroopa Komisjon/Maailmapanga ühine büroo Kagu-Euroopa riikidega.

IV LISA

TUVASTATUD KORRUPTSIOONI TASE – LÄÄNE-BALKANI RIIGID

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Posit-sioon	Korrupt-siooniindeksi punkti-summa	Posit-sioon	Korrupt-siooniindeksi punkti-summa	Posit-sioon	Korrupt-siooniindeksi punkti-summa	Posit-sioon	Korrupt-siooniindeksi punkti-summa	Posit-sioon	Korrupt-siooniindeksi punkti-summa
Albaania	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosnia ja Hertsego-viina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Montenegro	85	3,4	84	3,3	Teave puudub		97	2,8	97	2,7
Serbia	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Korruptsiooniindeksit arvutatakse 180 riigis, kusjuures positsioon 1 tähendab riiki, kus korruptsiooni tase on kõige madalam, ja 180 riiki, kus korruptsiooni tase on kõige kõrgem.

Korruptsiooniindeksi punktisumma võib olla 0–10 ja see väljendab korruptsiooni taset, nt mida väiksem on punktisumma, seda kõrgem on korruptsiooni tase.

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

KOMISJONI HALDUSSTRUKTUUR LÄÄNE-BALKANI RIIKIDES

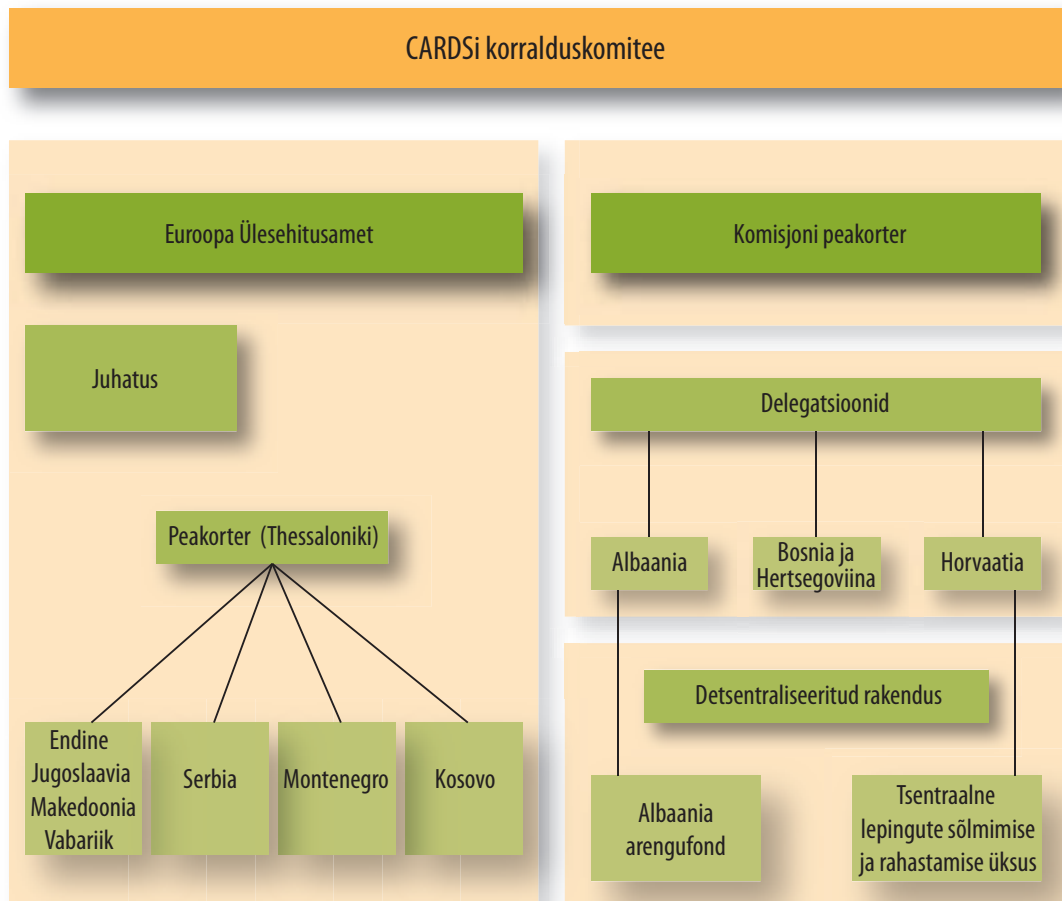
CARDSi rakendatakse neljast erinevast haldusstruktuurist põhiliselt kahe kaudu (vt **diagramm 1**):

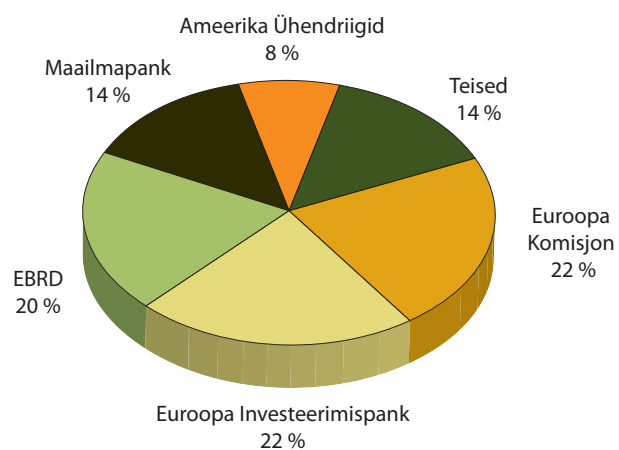
- a) Euroopa Komisjoni delegatsioonid Albaanias, Bosnias ja Hertsegoviinas ning Horvaatias haldavad projekte alates projektide kindlaksmääramisest ja formuleeringust kuni hankemenetluse, lepingute sõlmimise, rakendamise ja hindamiseni¹.
- b) ELi sõltumatu agentuur Euroopa Ülesehitusamet (EAR)² haldab programme Serbias ja Montenegros, kaasa arvatud Kosovo, ning endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis. Euroopa Ülesehitusamet loodi selleks, et oleks võimalik tegutseda kiiresti ja tõhusalt Kosovo elanikkonna konfliktijärgsete kiireloomuliste vajaduste rahuldamiseks vahetult pärast 1999. aasta kriisi.
- c) Laienemise peadirektoraat (ja varem EuropeAid) haldab piirkondlikke projekte otse peakorterist.
- d) Abisaajariikide rakendusametused haldavad detsentraliseeritud viisil kohalikke kogukonna tasemel programme Albaanias ja osa CARDS 2002 programme Horvaatias.

¹ Üleandmisprotsess Bosnias ja Hertsegoviinas algas 1998. aastal. Seda tehti eesmärgiga suurendada Euroopa Ühenduse välisabi andmise kiirust, tagades samal ajal stabiilse rahastamiskorra.

² Euroopa Ülesehitusamet loodi veebruaris 2000, tema eelkäija, Kosovo tööühm, alustas tegevust 1999. aastal. 2001. aastal laiendati ameti volitusi Serbiale ja Montenegrole ning 2002. aastal endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile.

DIAGRAMM 1: CARDSi HALDUSSTRUKTUURID



**PERIOODIL 2006–2008 ANTUD TOETUSED JA LAENUD KOKKU
10 488 MILJONIT EUROT, ESITATUD ALLIKATE KAUPA**

Allikas: Euroopa Komisjon/Maailmapanga ühine büroo Kagu-Euroopa riikidega.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Justiits- ja siseküsimuste valdkond on jätkuvalt ühinemiseelse abi rahastamisvahendi projektide eelisvaldkond. Kõnealuse valdkonna projektidele eraldatud kogusumma oli 2007. aastal 58,6 miljonit eurot ja 2008. aastal 75,5 miljonit eurot.

III.

- a) Komisjoni jaoks on alati olnud väga tähtis riikide toetamine, et nad täidaksid poliitiliste kriteeriumide nõuded, sealhulgas ka justiits- ja siseküsimuste valdkonnas, nagu juba tõdetud Phare, üleminekutoetuste ja CARDSi programides. Justiits- ja siseküsimuste valdkond on jätkuvalt ühinemiseelse abi rahastamisvahendi projektide eelisvaldkond.
- b) Projektide jätkusuutlikkus sõltub olulisel määral abisaaja riigi kohustuste täitmisest ja projekti jaoks pärast selle elluviimist eraldatud rahalistest vahenditest. Komisjon püüab kõnealust probleemi lahendada projekti tingimuste kehtestamise ja abisaajate kaasrahastamiskohustuse abil.
- c) Vajadused selgitati üldiselt välja eduaruannetes, mis sisaldavad hinnangut kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide hetkeolukorrale justiits- ja siseküsimuste valdkonnas.
- e) Komisjon nõustub, et institutsioonide väljaarendamine on kõige tulemuslikum, kui seda toetab tugev poliitiline reformitahe.
- f) Euroopa Ülesehitusamet on teinud valdkonnas, mille jaoks ta loodi, tõhusat tööd tänu kiiresti saavutatud tulemustele, mis oli väga oluline ülesehitusetapil.

KOMISJONI VASTUSED

IV.

- b) Komisjon ühendab tavaliselt investeringud seadmetesse ja infrastruktuuri institutsioonide väljaarendamise ja suutlikkuse suurendamisega. Seadmete ja infrastruktuuri tagamine on seotud koolitusele ja organisatsioonilistele ümberkorraldustele antava toetusega.
- c) Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames pöörab komisjon suuremat tähelepanu abi tõhususele ja püüab tagada rahastajate tegevuse kooskõlastatuse kohapeal. Selle saavutamiseks on komisjon alates 2007. aastast korraldanud mitu rahastajate tegevuse kooskõlastamise alast konverentsi ning käivitanud kohapeal sektori tasandil kooskõlastusalgatusi, mille hulka kuulub ka teisi rahastajaid kaasavate ühisprojektide ettevalmistamine.
- d) Finantsmääruses lubatakse komisjonil rakendada koos muude huvirühmadega välismeetmeid ja seetõttu kaalutakse vajaduse korral nende võtmist.
- b) Et tõhustada ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007. ja 2008. aasta programmide projektide jätkusuutlikkust ja süvendada abisaajate omanikutunnet, on projektitoimikutesse lisatud teatavad tingimused infrastruktuuri hoolduse kohta.
- c) 2009. aasta märtsis käivitas komisjon piirkondliku finantsabi projekti, et parandada järelevalvet justiits- ja siseküsimuste valdkonna ametiasutuste ja finantsabi tulemuslikkuse üle.
- d) Finantsabi täiendab stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi. Eduaruanded ja Euroopa partnerlus sisaldavad soovitusi nõutavate institutsiooniliste muudatuste tegemiseks. Mõnede projektidega toetatakse otse reforme justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. Näiteks toimuvad ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2009. aasta programmide koostamise käigus arutelud abisaajatega, et koostada paremaid programme, mis ELi piirkondliku integratsiooni seisukohast vastaksid abisaajate vajadustele justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ning oleksid seotud strateegiadokumentide, riigiaruannete ja ühinemis- või Euroopa partnerlusega.

V.

- a) Abisaajad on nüüd kaasatud hankemenetlusse alates projekti ettevalmistamisest kuni pakkumuse hindamiseni (milles abisaaja esindaja osaleb alati hääleõigusliku liikmena). Et suurendada abisaajate omanikutunnet, korraldatakse korrapäraselt Euroopa Komisjoni peakorteris, komisjoni delegatsioonide ja abisaajate piirkondlike kooskõlastuskoosolekuid ning juba projekti algusjärgus peetakse abisaajatega nõu mitmeaastase kavandamisdokumendi ja kavandatud projektitoimikute üle.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

2.

Pärast CARDSi on justiits- ja siseküsimuste valdkond olnud ühinemiseelse abi rahastamisvahendi programmide koostamise esmatähtis valdkond.

Iga-aastase tegevuskava koostamise suunistes viidatakse, et poliitiliste kriteeriumide alusel eraldatavad summad peavad moodustama kogusummast 30–35 %, sealhulgas ühinemiseelse abi rahastamisvahendi tehnilise abi ja institutsioonide väljaarendamise justiits- ja siseküsimuste valdkonna projektide raames. Kõnealuse valdkonna projektidele eraldatud kogusumma oli 2007. aastal 58,6 miljonit eurot ja 2008. aastal 75,5 miljonit eurot.

3.

- a) Komisjoni riskihindamise käigus kindlitati kontrollikoja leide. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007. ja 2008. aasta programmide projektide jätkusuutlikkuse ja omanikutundega seotud riske on vähendatud tänu projektidesse lisatud tingimustele ja meetmetele, nagu projekti kaasfinantseerimise nõue.
- c) Komisjon kohaldab usaldusväärse ja tõhusa finantsjuhtimise põhimõtet ning hindab iga projekti riskitaset. Kui puudub piisav tagatis, et projekti elluviimise tingimused suudetakse täita, siis lepingut ei sõlmita või see võidakse peatada.

TÄHELEPANEKUD

13.

Iga-aastaste projektide elluviimisel pidi komisjon arvestama muutuva olukorraga, järgides samas üldisemaid strateegilisi eesmäärke.

1. selgitus — näited strateegiliste ja mittestrateegiliste investeerimisprojektide kohta

Juhtum 2: projekt, milles ei järgitud iga-aastast programmi

Vajadus varjupaiga valdkonnas suutlikkust suurendada määrati kindlaks poliitilisel tasandil. Komisjoni 2002. aasta korrapärase aruandes kutsuti riiki üles „suurendama varjupaigataotluste menetlemise suutlikkust“, kusjuures 2002. aasta juunis toimunud esimene justiits- ja siseküsimuste valdkonna hindamissioon soovitas „luua varjupaigataotlejatele nõuetekohased vastuvõtukeskused“.

14.

Projektide rahastamisel võetakse alati arvesse strateegilist raamistikku.

Komisjon on justiits- ja siseministreid pidevalt julgustanud välja töötama oma valikumenetlust.

3. selgitus — näited ELi rahastatud seadmete ebatõhusa ja ebamõjusa jaotamise ja kasutamise kohta

CARDSi raames tarnitud mootorrattad maismaapiiril patrullimiseks anti üle piiripolitseile. Siseministeeriumi ülesandeks jäi kaitsevarustuse hankimine. Kuulutati välja hankemenetlus ja 2009. aasta alguses valiti edukas pakkumus.

KOMISJONI VASTUSED

Algselt vastutas varustuse ostmise eest töö- ja sotsiaalministeerium. Komisjon ja ÜRO pagulaste ülemvolinik koos tõstatasid kõnealuse küsimuse valitsusega toimunud arutelul. Osa varustusest paigaldati keskusse 2008. aasta aprillis, osa 2008. aasta suve lõpus.

Pärast seda on komisjon tõhustanud oma üldist järelevalvet, korraldades komisjoni delegatsiooni kohapealseid kontrole ja nõudes varustuse kasutamise kohta korrapäraseid aruandeid ning tehes tihedat koostööd Albaania politseiga.

5. selgitus — näide rakendamata piiriületuspunkti projekti kohta

Lähtudes Bosnia ja Hertsegoviina ministrite nõukogu ja Grude omavalitsuse võetud kohustusest lõpetada maa sundvõõrandamine 2004. aasta septembri lõpuks, kirjutas komisjon 2004. aasta oktoobris alla Gorica piiripunkti ehitustööde hankelepingule väärtusega 2,9 miljonit eurot. Selline olukord ei olnud tavatu, kui arvestada õiguslikku ebakindlust, mis tulenes tolli- ja piiriküsimuste alaste pädevuste üleandmisest eraõiguslikult üksuselt Bosnia ja Hertsegoviina riigile. Lisaks sellele määras Bosnia ja Hertsegoviina transpordiministeerium Gorica piiripunkti esmätähtsaks piiripunktiks. Kõnealuse juhtumi puhul kohtas komisjon maa madala hinna tõttu kohalike ametiasutuste ootamatut vastupanu sundvõõrandamisele ning seda vastupanu ei suutnud murda ka riik.

Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007. ja 2008. aasta programmide projektide jätkusuutlikkust ja omanikutunnet silmas pidades on projektitoimikutesse lisatud meetmed ehituslubade ja maa omandiõigusega seotud raskuste vältimiseks.

Bosnia ja Hertsegoviina Kaudse Maksustamise Amet kavatseb ehitada Mostari sisemaal asuva tolliterminali (Kaudse Maksustamise Ameti piirkondlikku keskusesse Mostaris), mis kuuluks kõnealusele ametile. See võimaldaks Kaudse Maksustamise Ametil koguda 100 % tolliterminali kasutamise tuludest. Sisemaal asuvate tolliterminalide ehitamine on ette nähtud ka Bosnia ja Hertsegoviina integreeritud piirihalduse strateegias (uuesti läbivaadatud versioon võeti vastu 2008. aasta juulis). Kaudse Maksustamise Amet kavandab Bosnias ja Hertsegoviinas nelja sisemaal asuva tolliterminali ehitust nimetatud ameti neljas piirkondlikus keskusel Mostaris, Sarajevos, Banja Lukas ja Tuzlas.

19.

Ühise piiripunkti ehitamise otsus sõltub mitmest tegurist ja kulud on ainult üks neist. Lisaks on näiteid ühistest piiripunktidest Lääne-Balkani riikide vahelistel piiridel (või kõnealuste riikide ja nende naaberriikide piiridel), mille ehitust on toetatud ELi vahenditest. Ühise piiripunkti abil saab kindlasti tõhustada kahe asjaomase riigi koostööd, kuid on olemas ka teisi piiril tehtava kahepoolse koostöö võimalusi.

Komisjon uurib praegu, kas Schengeni *acquis*'d Lääne-Balkani riikide ja nende naaberriikide vaheliste ühiste piiripunktide kohta kohaldatakse ka siis, kui varjupaigataotleja esitab varjupaigataotluse kolmanda riigi territooriumil (kuid füüsiliselt asub ta ühises piiripunktis). Lääne-Balkani riikide ELiga ühinemise perspektiivis nõutakse kõnealuste riikidega seotud poliitiliste soovitude esitamise korral selliste ELi siseste seisukohtadega arvestamist.

KOMISJONI VASTUSED

6. selgitus — näide õigusriigi kehtestamist toetanud investeringu kohta

Apellatsioonikohtu ehitamine Albaanias Vloras

Pärast auditeerimist on energiavarustus kogu riigis oluliselt paranenud ja selle tagajärjel on märkimisväärselt vähenenud elektrikatkestuste esinemise sagedus. Samal ajal suurendas justiitsministereerium alates 2009. aastast justiitssüsteemi infrastruktuurile ette nähtud tegevus- ja hoolduseelarvet.

Sellega seoses tuleb märkida, et kohtuasutuste eelarvehaldus ja juhtimine muutuvad üha läbipaistvamaks ja standardsemaks.

23.

Albaania on sõlminud ühenduse tagasivõtulepingu, mis jõustus 1. mail 2006, ning Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro ja endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik on samuti sõlminud sellise lepingu, mis jõustus 1. jaanuaril 2008. Kõikides nendes lepingutes on sätestatud, et lepingu rakendamist jälgib ühine tagasivõtukomitee, kuhu kuuluvad nii komisjoni kui ka kõnealuste riikide ametiasutuste esindajad. Ühiskomitee koosolekud toimuvad korrapäraselt ja neil osalevad ka liikmesriikide esindajad. Kõnealuste lepingute nõuetekohane rakendamine on ELi viisanõude kaotamise eeltingimus. Hindamiste tulemused kinnitavad, et lepinguid rakendatakse nõuetekohaselt ja ajakavast peetakse kinni.

24.

Olukord on paranenud. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007. ja 2008. aasta programmide projektide jätkusuutlikkuse suurendamiseks ja abisaajate omanikutunde süvendamiseks on projektitoimikutesse lisatud teatavad tingimused infrastruktuuri hoolduse kohta.

25.

Komisjon on teadlik, et varade paremal järelevalvel võib olla positiivne mõju investeerimisprojektide tulemustele ja jätkusuutlikkusele.

8. selgitus — näide infrastruktuuri projekti mõju puudumise kohta

Piiripunkti tegevust reguleeritakse praegu Kaudse Maksustamise Ameti direktori eeskirjadega. Bosnia ja Hertsegoviina asjaomaste ametiasutuste kohaselt ei ole kõnealused eeskirjad nõuetekohane dokument piiripunkti kategooria ametlikuks alandamiseks, sest kehtiva otsuse peab vastu võtma Bosnia ja Hertsegovina asjaomane ametiasutus ja see tuleb avaldada riigi ametlikus väljaandes. Käesoleval juhul see nii ei olnud. Ametiasutuste arvates ei saa Kaudse Maksustamise Ameti direktori eeskirju pidada kategooria alandamise ametlikuks otsuseks vaatamata sellele, et kõnealuste eeskirjadega reguleeritakse piiripunkti tööd.

26.

Abisaajad on nüüd kaasatud hankemenetlusse alates projekti ettevalmistamisest kuni pakkumuse hindamiseni (milles abisaaja esindaja osaleb alati hääleõigusliku liikmena).

KOMISJONI VASTUSED

Pakkumismenetluse korraldamise ajal ei ole võimalik määrata müügiärgsete teenuste hulka ning enamasti osutatakse neid ka pärast komisjoni programmi rakendusperioodi lõppu. Müügiärgsete teenuste pakkumise nõue sisaldub tavaliselt EÜ pakkumismenetluses, kuid läbirääkimisi asjaomase lepingu sõlmimiseks peab pidama abi saaja ja neid teenuseid ei rahasta EÜ.

Investeeringud ei ole vajaliku institutsioonilise suutlikkusega vastavuses

27.

Komisjon ühendab tavaliselt investeeringud seadmetesse ja infrastruktuuri institutsioonide väljaarendamise ja suutlikkuse suurendamisega. Piirihalduse puhul on seadmete ja infrastruktuuri tagamine seotud toetusega piiripolitsei koolituse ja organisatsiooniliste ümberkorralduste jaoks. Iga riigi jaoks sätestatud üldeesmärgid põhinevad integreeritud piirihalduse strateegial.

28.

Projekt on samm pikemaajalisema strateegia suunas. Tänu infotehnoloogia seadmetele on märkimisväärselt paranenud töömeetodid ja andmete kiire edastamine samas võrgus olevate politseijaoskondade ja ministeeriumi IT-keskuse vahel, võimaldades andmeid edastada ka asjaomastele politseiosakondadele. See oli projekti tegelik ja otsene eesmärk. Võrgustikku on kavas laiendada mitmes etapis.

a) Praegu on Montenegros keskandmebaasi ja Interpoli andmebaasiga ühendatud seitse piiripunkti (85 % liiklusest). Veel üks piiripunkt ühendati 2009. aasta juuniks. Käimasoleva dialoogi käigus viisanõude kaotamiseks on Montenegro teatanud, et kõik piiripunktid ühendatakse keskandmebaasiga 2009. aasta lõpuks ning seda rahastatakse riiklikest vahenditest.

b) Teistes Lääne-Balkani riikides on vastu võetud uued andmekaitse seadused¹. Mõnes riigis on vaja veel täiendavaid õigus- ja haldusmeetmeid, et oleks tagatud andmekaitse nõuete täitmine.

c) Pääsukontrolli kirjalike eeskirjade koostamine kuulub riiklike ametiasutuste pädevusse. Tehnilise abi või määramise kaudu toetab komisjon ka pääsukontrolli menetluste rakendamist.

34.

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna küsimusi käsitlevad reformistrateegiad sisaldavad tulemuslikkusnäitajaid. Välja on töötatud poliitikadokumendid, et anda juhtnõore programmide koostamise ja rahalise abiga saavutatavate tulemuste kohta. Liikmesriikide ekspertide koostatud hinnangutes hinnatakse üldist olukorda ja esitatakse soovitusi selle kohta, mida edaspidi antava abiga tuleks saavutada. Lisaks sellele sisaldab iga-aastane eduaruanne hinnangut sellele, millises ulatuses vabaduse, turvalisuse ja õigusega seotud väärtusi (st õigusriigi põhimõte, põhiõiguste austamine) igas Lääne-Balkani riigis austatakse.

¹ Uued andmekaitse seadused võeti vastu 2007. aastal (Horvaatias) ja 2008. aastal (Albaanias, Serbias, Montenegros ja endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis).

KOMISJONI VASTUSED

9. selgitus — personali ebastabiilne olukord riigi haldusasutustes Albaanias ja endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis

Muret tekitab töötajate nappus ja vahetumine pärast valimisi. Komisjon on juhtinud korduvalt riiklike ja kohalike ametiasutuste tähelepanu sellele, kui tähtis on töötajate säilitamine avaliku halduse suurema tõhususe tagatisena.

Pärast auditit on rände valdkonnas toimunud mõningad muudatused paremuse suunas: Albaania tööministeeriumi rändepoliitika direktoraadi tööd on tõhustatud ja sinna on palgatud lisatöötajaid.

Ministeerium tegi muudatusi kehtivate õigusaktide kohaselt ja nende aluseks olid enamasti ebarahuldavad töötulemused. See aeglustas ajutiselt reformi elluviimist ning komisjon juhtis sellele tähelepanu. Uutel töötajatel kulus tööga harjumiseks aega, kuid kõikide töötajate tulemusnäitajad on nüüd paremad kui kolme aasta eest.

10. selgitus — näited paranenud tegevussuutlikkuse kohta

Ühenduse abi võis aidata kaasa infrastruktuurialase ja korraldusliku suutlikkuse ja asjaomaste oskuste pakkumisele, mis on vajalik nii tähtsa operatsiooni kavandamiseks ja elluviimiseks, kuid see ei mõjutanud operatsiooni elluviimist ei otseselt ega kaudselt.

38.

Kuigi komisjon julgustab talitusi tegema koostööd, on sisepinged ning killustatud ja kooskõlastamata tegevuspoliitika Bosnia ja Hertsegoviina riigiasutuste ja üksuste vahel peamiseks takistuseks ametiasutuste tõrgeteta koostööle ning paremini toimivate ja tõhusamate riigistruktuuride loomisele. Tõsiasi, et riigi poliitikasuuna suhtes puudub üksmeel, mõjutab vältimatult rahastamise tulemusi.

11. selgitus — näited kohtunike koolituskeskuste kohta

Algul ei kutsunud justiitsministeerium ühtegi projekti väliseksperti osalema kohtunike ja süüdistajate koolituskeskust käsitleva seaduseelnõu koostamisel. Rahastajate avaldatud surve tulemusel peeti ekspertidega siiski nõu ja mõned nende soovitusel on kaasatud ka seaduse lõpliku teksti. Sellele vaatamata on seaduses puudujääke, mis tuleb kõrvaldada. Justiitsministeerium on võtnud muudatuste ettevalmistamise oma 2009. aasta õigusloomeprogrammi.

Koolituskeskus pakub pragu nii põhi- kui ka täiendkoolitust. 2009. aasta veebruaris lõpetas keskuse põhiõppe esimene lend, praegu läbib põhikoolitust teine lend. Täiendkoolituse puhul on keskus pidevalt laiendanud oma tegevust ja pakutavaid koolitusprogramme.

KOMISJONI VASTUSED

Kohalikud ametiasutused otsustasid loobuda varem kokku lepitud õppejõudude koolitamise strateegiast, millega oli kavas parandada koolitusmeetodeid.

Projekti elluviimise ajal pidi komisjon tödema, et prioriteetid muutusid pidevalt: vahetusid justiitsministrid, ülemkohtu esimehed ja koolituskeskuse direktorid, kellel kõigil oli erinev arusaam koolituskeskuse rollist.

41.

Programmi raames käivitatud projektid olid justiits- ja siseküsimuste valdkonnas esimesed CARDSi piirkondlikud projektid, mistõttu ELi liikmesriikide eksperdid viisid 2002. aasta mais ja juunis piirkonnas läbi justiits- ja siseküsimuste valdkonna hindamississioone, mille käigus tehti kindlaks mitu olulist ühist vajadust, millega püüti tegeleda hiljem käivitatud projektide käigus.

43.

Tulevaste projektide jaoks koostatakse edusammudest lühikokkuvõtted, milles käsitletakse konkreetsete eesmärkide saavutamist. Komisjon soovib rõhutada, et alati oli tulemuseks projektikirjelduses esitatud väljund.

44.

Komisjon on õppinud varasematest kogemustest ja kasutab nüüd kindlavormilist lähenemisviisi, mille kohaselt abiprotsessis on juhtohjad abisaajal, kes vastutab täielikult kindlaksmääratud eesmärkide saavutamise, meetodite ja tulemuste eest.

Et abisaajad tunneksid projekti suhtes tugevamat omanikutunnet, on ühinemiseel-se rahastamisvahendi üks prioriteete.

12. selgitus — näited töö käigus õppimist käsitlevate projektide kohta Bosnias ja Hertsegoviinas

Juhtum 2: ülesannete puudulik üleandmine abisaajale – sõjakuritegude koda

Vastutus sõjakuritegude projekti eest oli kavas üle anda viie aasta jooksul aastatel 2005–2009. Pärast auditit on uuesti kaalutud kõikide rahvusvaheliste kohtunike ja süüdistajate volituste lõpetamist, arvestades eelkõige lahendamata kohtuasjade kuhjumist ja kohtule ette nähtud eelarveeraldiste vähendamist 15 % võrra 2009. aastal. Seetõttu pooldab kohus (ja ka peaprokuratuur) poliitilistel, tehnilistel ja eelarvelistel põhjustel oma volituste jätkumist ka pärast esialgselt kokku lepitud 2009. aasta detsembrist.

46.

Komisjon peab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ühe peaeesmärgiga seotud tähtsaks mõjunäitajaks ulatust, milles selliseid vabaduse, turvalisuse ja õigusega seotud väärtusi nagu õigusriigi põhimõte ja põhiõiguste austamine peamistes kolmandates riikides austatakse (kaasa arvatud riikides, kus viidi läbi kõnealune audit).

47.

Institutsioonide väljaarendamise projektide elluviimise ajalugu näitab, et komisjon on püüdnud korduvalt ja pidevalt avaldada positiivset mõju, et toetada projektide jätkusuutlikkust.

KOMISJONI VASTUSED

48.

Et suurendada abisaajate omanikutunnet, korraldatakse korrapäraselt Euroopa Komisjoni peakorteris, komisjoni delegatsioonide ja abisaajate piirkondlike koostööstuskoosolekuid. Lisaks sellele peetakse juba projekti algusjärgus abisaajatega nõu mitmeaastase kavandamisdokumendi ja kavandatud projektitoimikute üle.

Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi justiits- ja siseküsimuste valdkonna 2009. aasta piirkondlike programmide koostamise käigus peetakse arutelusid abisaajatega, et koostada paremaid programme, mis ELi piirkondliku integratsiooni seisukohast vastaksid abisaajate vajadustele ning oleksid seotud strateegiadokumentide, riigiaruannete ja ühinemis- või Euroopa partnerlusega.

49.

Piirkondlik koostöönõukogu võttis 2008. aasta esimesel poolel üle varasema stabiilsuspakti ülesanded vahendajana piirkondlike rahastajate koostöö alal justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ning korraldab kõnealusel teemal konverentse.

Rahastajate koostöö alal korraldavad kohtumisi ka sellised üksikalgatused nagu piirkondlik rände-, varjupaiga- ja pagulasküsimuste algatus ning piirkondlik korruptsioonivastane algatus.

52.

Euroopa Ülesehitusamet on edukalt täitnud oma ülesanded kriisijärgse ülesehituse ja stabiliseerimise valdkonnas. Komisjon on seisukohal, et kõnealune amet on teinud valdkonnas, mille jaoks ta loodi, tõhusat tööd tänu kiiresti saavutatud tulemustele, mis oli väga oluline ülesehitusetapil.

53.

Rahastajate tegevuse koostööstamine juba on üks CARDSi prioriteete, sest Brüsselis toimus 2005. aasta lõpus koostööstuskoosolek, kus tutvustati Albaanias kohaldatavat head tava ja arutati koostöö erinevaid aspekte.

Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames on kujunenud peamiseks prioriteediks soov tagada rahastajate tegevuse tõhus koostööstatus kohapeal. Ka 2008. aasta oktoobris Brüsselis ja 2009. aasta aprillis Tiranas korraldati konverentsid, kus arutati abi tõhusust Lääne-Balkanil ja Türgis. Jätkukonverents on kavas 2009. aasta oktoobris.

54.

Komisjon püüab pidevalt parandada rahastajate tegevuse koostööstatust. 2008. aasta alguses taasloodi sisevõrk, et parandada justiits- ja siseküsimuste valdkonnas poliitika ja programmide koostööstamist. Selle raames toimuvad korrapärased koosolekud komisjoni delegatsioonide osalusel. Koostatakse teemadokumendid, milles esitatakse soovitusi poliitiliste meetmete ja programmide koostamise kohta kohtureformi ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise valdkonnas.

KOMISJONI VASTUSED

14. selgitus — näide kooskõlastamata mitme rahastajaga investeermistegevuse kohta

Alates 2002. aastast on kõik rahastajad tarninud kohalikele ametiasutustele sõidukeid ja jätnud need pärast projekti lõppu nende käsutusse. Kooskõlastamata lähenemisviis ehk kohalike ametiasutuste strateegilise finantsplaneerimise alane suutmatuse ja rahvusvaheliste organisatsioonide kooskõlastamata vastus sõidukite puudusele viis mõne aasta jooksul olukorrani, et tekkis eri tüüpi sõidukitest koosnev sõidukipark, mille hoolduskulud üha kasvavad. Probleemile juhtis tähelepanu siseminister. Eelmisel aastal käivitas siseminister oma sõidukipargi kooskõlastatud ümberkorraldamise, kuulutades välja pakkumismenetluse, mille tulemusel osteti 50 sõidukit. Kõik sõidukid valmistab üks ELi juhtiv autotootja ja loodetakse, et selle mõju hoolduskuludele on positiivne.

55.

Vastandlike nõuannete probleem, mis oli seotud teatavate küsimustega ja piirdus teatava ajavahemikuga, on nüüd lahendatud, sest teised osalised on lahkunud ja komisjon nõuannete ühtlustamist edukalt edendanud.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

56.

Justiits- ja siseküsimuste valdkond on jäänud ühinemiseelse abi rahastamisvahendi programmide prioriteetseks valdkonnaks ning võetud on meetmeid, et tagada projektide tulemuste jätkusuutlikkus.

57.

Oma püüdlustes rahastajate tegevust kooskõlastada on komisjon poliitikameetmete ja rahalise abi kooskõlastamise küsimustes korrapäraselt kontaktis Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjoni, ÜRO pagulaste ülemvoliniku, Rahvusvahelise Rändeorganisatsiooni, endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu ja kahepoolsete rahastajatega. Korrapäraselt toimuvad komisjoni delegatsioonide ja liikmesriikide saatkondade esindajate koosolekud, et kooskõlastada kahepoolne rahaline abi ühenduse rahalise abiga. Komisjon korraldas 2008. aasta sügisel ja 2009. aasta aprillis konverentsid, kus osalesid ka peamiselt rahastajad ja mille eesmärk oli rahastajate tegevuse kooskõlastusmeetodite parandamine. Järgmine konverents, kus keskendutakse peamiselt kooskõlastamise praktilistele aspektidele kohapeal, on kavas 2009. aasta oktoobris.

Piirkondlik koostööõukogu võttis 2008. aasta esimesel poolel üle varasema stabiilsuspakti ülesanded vahendajana piirkondlike rahastajate koostöö alal justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ning korraldab kõnealusel teemal konverentse. Piirkondlike algatuste raames korraldatakse ka rahastajate tegevuse kooskõlastuskoosolekuid.

KOMISJONI VASTUSED

1. soovitus

- a) Komisjon kehtestab mõjunäitajad, mis moodustavad osa tegevuspõhisest projektihalduse tsüklist. Näitajad hõlmavad muu hulgas seda, millises ulatuses vabaduse, turvalisuse ja õigusega seotud väärtusi austatakse peamistes kolmandates riikides, kaasa arvatud riikides, kus viidi läbi audit. Kõnealuste väärtuste hulka kuuluvad õigusriigi põhimõte ja põhiõiguste austamine.
- b) Komisjon ühendab tavaliselt investeringud seadmetesse ja infrastruktuuri institutsioonide väljaarendamise ja suutlikkuse suurendamisega. Varustuse ja infrastruktuuri tagamine on seotud koolitusele ja organisatsioonilistele ümberkorraldustele antava toetusega.
- c) Praegu uuritakse rahastajate tegevuse kooskõlastamise praktilisi aspekte, kõnealuse võimaluse puhul on komisjon võtnud meetmeid 2009. aasta kevadel korraldatud „projektilaada” raames.
- d) Finantsmääruses lubatakse komisjonil rakendada koos muude huvirühmadega välisemeetmeid ja seetõttu kaalutakse vajaduse korral nende võtmist.

2. soovitus

- a) Abisaajad on nüüd kaasatud hankemenetluse alates projekti ettevalmistamisest kuni pakkumuse hindamiseni (milles abisaaja esindaja osaleb alati hääleõigusliku liikmena). Et suurendada abisaajate omanikutunnet, korraldatakse korrapäraselt Euroopa Komisjoni peakorteris, komisjoni delegatsioonide ja abisaajate piirkondlike kooskõlastuskoosolekuid ning juba projekti algusjärgus peetakse abisaajatega nõu mitmeaastase kavandamisdokumendi ja kavandatud projektitoimikute üle.
- b) Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007. ja 2008. aasta programmide projektide jätkusuutlikkuse suurendamiseks ja abisaajate omanikutunde süvendamiseks on projektitoimikutesse lisatud teatavad tingimused infrastruktuuri hoolduse kohta.
- c) Komisjon on olukorrast teadlik ja käivitas 2009. aasta märtsis piirkondliku finantsabi projekti, et parandada järelvalvet justiits- ja siseküsimuste valdkonna ametiasutuste ja finantsabi tulemuslikkuse üle.
- d) Komisjon kehtestab mõjunäitajad, mis moodustavad osa tegevuspõhisest projektihalduse tsüklist. Näitajad hõlmavad muu hulgas seda, millises ulatuses vabaduse, turvalisuse ja õigusega seotud väärtusi austatakse peamistes kolmandates riikides, kaasa arvatud riikides, kus viidi läbi audit. Kõnealuste väärtuste hulka kuuluvad õigusriigi põhimõte ja põhiõiguste austamine.

KOMISJONI VASTUSED

- e) Finantsabi täiendab stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi. Eduaruanded ja Euroopa partnerlused sisaldavad soovitusi nõutavate institutsiooniliste muudatuste tegemiseks. Mõnede projektidega toetatakse otse reforme justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. Näiteks toimuvad ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2009. aasta programmide koostamise käigus arutelud abisaajatega, et koostada paremaid programme, mis ELi piirkondliku integratsiooni seisukohast vastaksid abisaajate vajadustele justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ning oleksid seotud strateegiadokumentide, riigiaruannete ja ühinemis- või Euroopa partnerlusega.

3. soovitus

Komisjon nõustub, et ühise piiripunkti abil saab kindlasti tõhustada kahe asjaomase riigi koostööd, kuid on olemas ka teisi piiril tehtava kahepoolse koostöö võimalusi.

Praktilisi küsimusi, mis on seotud Schengeni *acquis'* kohaldatavusega ühistes piiripunktides esitatavate varjupaigataotluste suhtes, tuleb arvestada kõnealuste riikidega seotud poliitiliste soovitude esitamise puhul.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 12/2009
Komisjoni projektide mõjus ja siseküsimuste
valdkonnas Lääne-Balkani riikides

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2009 — 57 lk — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-452-4

doi:10.2865/79551

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbrit;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega; kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB EUROOPA KONTROLLIKODA EUROOPA KOMISJONI PROJEKTIDE MÕJUSUST JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE VALDKONNAS LÄÄNE-BALKANI RIIKIDES. ARUANNE HÕLMAB NII INVESTEERIMIS- KUI KA INSTITUTSIOONILISE SUUTLIKKUSE PARANDAMISE PROJEKTE NELJAS JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE ALAVALDKONNAS: VARJUPAIK JA RÄNNE, INTEGREERITUD PIIRIHALDUS, KOHTUSÜSTEEM JA POLITSEI.

RASKE POLIITILISE JA ORGANISATSIOONILISE KESKKONNA TAUSTAL ON KOMISJONIPOOLNE JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE ALASTE PROJEKTIDE HALDAMINE OLNUD ENAMALT JAOLT MÕJUS. KONTROLLIKODA TUVASTAS SIISKI PUUDUSI, EELKÕIGE SESES OMANIKUTUNDE JA TULEMUSTE JÄTKUSUUTLIKKUSEGA. ARUANDES ON ESITATUD SOOVITUSED, MIS VÕIKSID AIDATA KOMISJONIL OSUTADA TÕHUSAMAT JA MÕJUSAMAT ABI.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-452-4



9 789292 074524