



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 18

2012

ISSN 1831-0974

ПОМОЩ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
ЗА КОСОВО В ОБЛАСТТА НА  
ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА





Специален доклад № 18 // 2012

# ПОМОЩ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА КОСОВО В ОБЛАСТТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1  
Факс +352 4398-46410  
Ел. поща: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Специален доклад № 18 // 2012

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.  
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2012 г.

ISBN 978-92-9237-938-4  
doi:10.2865/31275

© Европейски съюз, 2012 г.  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

# СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

## СЪКРАЩЕНИЯ

I–VI **КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ**

1–16 **ВЪВЕДЕНИЕ**

1–11 **ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ**

12–16 **ФИНАНСОВА ПОМОЩ ОТ ЕС**

17–20 **ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА**

21–101 **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

21–66 **ВЪПРЕКИ ЗНАЧИТЕЛНАТА ПОМОЩ ОТ ЕС, НАПРЕДЪКА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРАВОВИЯ РЕД Е ОГРАНИЧЕН И НИВОТО НА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯ ОСТАВА ВИСОКО**

22–33 ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖБИ НА КОСОВО: ОДИТИРАНИТЕ ОТ ПАЛАТАТА ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС СА ПОСТИГНАЛИ СКРОМЕН УСПЕХ И ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СРЕЩАТ СЕРИОЗНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПО-СПЕЦИАЛНО В БОРБАТА СРЕЩУ ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

34–41 СЪДЕБНА СИСТЕМА НА КОСОВО: ОДИТИРАНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС СА ПОДПОМОГНАЛИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ, НО СЪДЕБНАТА СИСТЕМА ПРОДЪЛЖАВА ДА СТРАДА ОТ СЪЩЕСТВЕНИ СЛАБОСТИ

42–45 МИТНИЧЕСКИ ОРГАНИ НА КОСОВО: ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС КАТО ЦЯЛО СА УСПЕШНИ В ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ НА МИТНИЧЕСКИТЕ ОРГАНИ

46–55 БОРБА С КОРУПЦИЯТА: ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС СА ИМАЛИ ОГРАНИЧЕН УСПЕХ ПРИ БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА, КОЯТО ОСТАВА СЕРИОЗЕН ПОВОД ЗА БЕЗПОКОЙСТВО

56–61 СЕВЕРНА ЧАСТ НА КОСОВО: ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС СА МНОГО ОГРАНИЧЕНИ И ПОЧТИ НЕ Е ПОСТИГНАТ НАПРЕДЪК В УСТАНОВЯВАНЕТО НА ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА

62–66 НЕСИГУРНАТА ПОЛИТИЧЕСКА ВОЛЯ, СЛАБИЯТ ФИНАНСОВ КАПАЦИТЕТ И ОГРАНИЧЕНОТО ВЛИЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ОТСЛАБВАТ ВЕРОЯТНОСТТА ЗА УСТОЙЧИВОСТ НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС

**67–101 ВЪПРЕКИ ПРОДЪЛЖАВАЩИТЕ ПОДОБРЕНИЯ ВСЕ ОЩЕ СЪЩЕСТВУВА ШИРОК СПЕКТЪР ОТ  
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ПОМОЩТА ОТ ЕС**

68–74 ЦЕЛИТЕ НЕ СА ОПРЕДЕЛЕНИ ДОСТАТЪЧНО ЯСНО И НЕ СА КООРДИНИРАНИ

75–86 КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС, КАКТО И МЕЖДУ ТЯХ И КОСОВСКИТЕ ВЛАСТИ  
И МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ, ВСЕ ОЩЕ НЕ Е ДОСТАТЪЧНА В НЯКОИ ОБЛАСТИ

87–94 ЕФИКАСНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА EULEX СА ЗАСЕГНАТИ ОТ ОГРАНИЧЕНИЯ В РЕСУРСИТЕ

95–96 ВЪПРЕКИ ОГРАНИЧЕНИЯ БРОЙ НА ПЕРСОНАЛА НА ПЕС В КОСОВО, ПРОЕКТИТЕ ПО ИПП КАТО ЦЯЛО СЕ  
УПРАВЛЯВАТ ПОДХОДЯЩО

97–101 КОМИСИЯТА И ЕСВД НЕ СА ИЗПОЛЗВАЛИ ДОСТАТЪЧНО ДИАЛОГА ПО ВЪПРОСИТЕ НА ПОЛИТИКАТА  
И ОБВЪРЗВАНЕТО С УСЛОВИЯ С ОГЛЕД УКРЕПВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

#### **102–109 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ I — ФИНАНСОВА ПОМОЩ ОТ ЕС НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО (ЗАПАДНИ  
БАЛКАНИ)**

**ПРИЛОЖЕНИЕ II — ОДИТНА ИЗВАДКА**

**ПРИЛОЖЕНИЕ III — ПОДРОБНИ ОДИТНИ ВЪПРОСИ И ОДИТНИ КРИТЕРИИ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ IV — АНАЛИЗ НА ПРОПУСКИТЕ В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЗАКОНИ, СВЪРЗАНИ  
С БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА**

**ПРИЛОЖЕНИЕ V — БИБЛИОГРАФИЯ**

#### **ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ**

# СЪКРАЩЕНИЯ

**ЕСВД:** Европейска служба за външна дейност

**ИПП:** Инструмент за предприсъединителна помощ

**ИС:** Инструмент за стабилност

**КПС:** Комитет по политика и сигурност на Съвета

**НАТО:** Организация на Северноатлантическия договор

**ННС:** Наблюдение, насочване и предоставяне на съвети

**ОИСР:** Организация за икономическо сътрудничество и развитие

**ОПСО:** Обща политика за сигурност и отбрана

**ПЕС:** Представителство на Европейския съюз в Косово

**СПЕС:** Специален представител на Европейския съюз

**СРСС:** Звено за планиране и провеждане на граждански операции (*Civilian Planning and Conduct Capability*)

**ЮНМИК:** Временна административна мисия на ООН в Косово

**EULEX:** Мисия на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово

**ИСО:** Международна гражданска служба (*International Civilian Office*)

**JRCB:** Съвместен съвет за координация в областта на върховенството на закона (*Joint Rule of Law Coordination Board*)

**КФОР:** Военна мисия в Косово (*Kosovo Force*)

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### I.

Европейският съюз (ЕС) предоставя съществена помощ на Косово<sup>1</sup> в областта на върховенството на закона. По-специално, от 2008 г. насам ЕС изпълнява най-мощната си досега мисия в рамките на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) — мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово (EULEX). EULEX разполага с около 2500 служители, които работят за изграждане на капацитет и имат някои изпълнителни функции. Освен това Европейската комисия управлява проекти, свързани с върховенството на закона, които също са насочени най-вече към изграждане на капацитет и се финансират от Инструмента за предприемчивостна помощ (ИПП). В периода между 2007 и 2011 г., обхванат от одита, от бюджета на ЕС са отпуснати 680 милиона евро в подкрепа на правовия ред.

### II.

Одитът потърси отговор на въпроса дали помощта от ЕС за Косово в областта на върховенството на закона е ефективна. Палатата разгледа дали помощта постига планираните резултати и какво е въздействието ѝ върху общия напредък в различните области на правовия ред (полицейски служби, съдебна система, митници, борба с корупцията). Беше проверено и управлението на помощта, особено по отношение на координирането и управлението на EULEX. Одитът обхваща извадка от 17 интервенции на ЕС в Косово.

### III.

Одитът установи, че помощта от ЕС за Косово в областта на върховенството на закона не е достатъчно ефективна. Някои от целите на отделните интервенции са постигнати, въпреки че често са засегнати от закъснения и съмнения относно устойчивостта на резултатите. Общият напредък при установяването на върховенството на закона обаче е бавен, особено по отношение на борбата с организираната престъпност и корупцията, най-вече в северните райони на Косово.

<sup>1</sup> Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.



**IV.**

Ограничената ефективност на помощта от ЕС може да се обясни със специфичните обстоятелства в Косово. Въпреки това одитът установи, че в редица важни области е било възможно помощта от ЕС да бъде по-ефективна при по-добро управление от страна на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и на Комисията.

**V.**

Други пречки за ефективността на помощта от ЕС възникват поради недостатъчно ясното определяне на целите и сериозните предизвикателства за координирането на операциите на EULEX и Комисията. Освен това мисията EULEX е засегната от ограничения по отношение на персонала. Проектите на Комисията обикновено са били управлявани по подходящ начин, но тя и ЕСВД е трябвало да използват в по-голяма степен диалог за политиките, за да укрепят върховенството на закона.

**VI.**

Палатата препоръчва:

- Съветът и Комисията следва да се уверят, че целите в областта на върховенството на закона в Косово са свързани с конкретни референтни критерии, спрямо които може да се оценява напредъкът. Също така трябва да се вземат предвид целите на ЕС по отношение на вътрешната сигурност.
- С оглед подобряване на координацията ЕСВД и Комисията следва да преразгледат процедурите на Комисията за планиране и възлагане на обществени поръчки, за да гарантират, че те отговарят на оперативните нужди на EULEX. Наред с това следва да се изготви стратегия за изтегляне на мисията EULEX, която да доведе до прехвърляне на нейните функции по изграждане на капацитет на Комисията.
- ЕСВД следва да работи с държавите членки, за да се увери, че бъдещите мисии в рамките на ОПСО ще оперират с пълния одобрен брой служители, ще се изпълняват за нужния период от време и ще разполагат с необходимите умения, за да бъдат ефективни.
- Съветът и Комисията следва да гарантират, че в бъдеще мисиите по ОПСО ще имат юридическа правосубектност.
- ЕСВД и Комисията следва да гарантират, че назначаването в представителството на ЕС в Прищина на служители, отговорни за управлението на помощта в областта на върховенството на закона, отразява високия приоритет на този въпрос за ЕС.
- Съветът, ЕСВД и Комисията следва да осигурят провеждане на диалог по политиките с Косово, който да се фокусира по-специално върху укрепването на правовия ред и да е обвързан със стимули за неговото постигане, както и да установява условия с висок приоритет.

# ВЪВЕДЕНИЕ

## ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

1. В рамките на бивша Югославия Косово е автономна област в Република Сърбия — една от шестте републики, които първоначално влизат в състава на тази държава<sup>2</sup>. Етническото мнозинство е албанско, но със значимо сръбско малцинство. След конституционалната реформа от 1974 г. Косово получава по-широка автономия, която му позволява да има своя собствена администрация, парламентарно събрание и съдебна власт. През 80-те години етническото напрежение се засилва и през 1989 г. автономията на Косово е отменена от националистическото сръбско правителство, ръководено от Слободан Милошевич.
2. През 90-те години Югославия се разпада, а в Косово засилените репресивни действия на сръбското правителство водят до избухването на партизанска война, водена от Армията за освобождение на Косово, и до разпадане на правовия ред. По съществуващите оценки между 1997 г. и юни 1999 г. са убити около 10 000 косовски албанци. В отговор на бързо влошаващата се ситуация Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) извършва бомбардировки на Сърбия и сръбските въоръжени сили в Косово, за да ги накара да напуснат територията на Косово.
3. През 1999 г. Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации (ООН) приема Резолюция 1244/99, с която се създава Временна административна мисия на ООН в Косово (ЮНМИК) на мястото на правителството на Сърбия. Резолюцията предоставя на ЮНМИК мандат да поеме всички аспекти на гражданската администрация, да установи демократични институции и да създаде основа за последващото разрешаване на статута на Косово<sup>3</sup>. Непосредствената задача на ЮНМИК, заедно с водената от НАТО военна мисия в Косово (KFOR), е да възстанови реда и законността, като прекрати насилието и репресиите и създаде възможност за безопасно завръщане на всички бежанци.
4. От 2003 г. нататък съгласно конституционната рамка, установена от ЮНМИК, структурите на т.нар. „временни институции за самоуправление“ бавно започват да се развиват. Въпреки че ЮНМИК запазва своята ръководна функция, постепенно се извършва прехвърляне на правомощия от ЮНМИК към косовските институции.

<sup>2</sup> Другите републики в състава на бивша Югославия са Босна и Херцеговина, Хърватия, Македония, Черна гора и Словения. В бивша Югославия съществува още една автономна област — Войводина, която също се намира в Република Сърбия.

<sup>3</sup> Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

- 5.** След проведените в периода 2005—2007 г. преговори специалният пратеник на ООН Марти Ахтисаари предлага „независимост под наблюдение“ за Косово. Въпреки че това предложение не е прието от Съвета за сигурност на ООН, впоследствие два важни елемента от него все пак са приложени:
- Съветът на министрите на ЕС създава мисия в рамките на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) — „Мисия на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово (EULEX)“, чиято задача е да извършва наблюдение, да насочва и да предоставя съвети във всички области, свързани с върховенството на закона, и да извършва някои изпълнителни функции.
  - Международната направляваща група, състояща се от държави, подкрепящи независимостта на Косово, създава Международна гражданска служба (ICG), която да наблюдава изпълнението на предложението. Ръководителят на ICG има правомощията да анулира решения или закони, приети от властите в Косово, и да санкционира или уволнява длъжностни лица.
- 6.** През февруари 2008 г. Косово едностранно обявява независимост от Сърбия, но тази стъпка не води до всеобщото му признаване<sup>4</sup>. Пет държави членки на ЕС не признават независимостта на Косово<sup>5</sup>, поради което ЕС приема т.нар. „неутрална по отношение на статута“ позиция<sup>6</sup>. Всички държави членки обаче се съгласяват, че Европейският съюз следва да предостави на Косово значително финансиране с оглед установяване на стабилност не само в Косово, но и в по-широкия регион на Западните Балкани и Европа като цяло<sup>7</sup>.
- 7.** Косово ползва финансиране по Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) и за целите на получаването на тази помощ се третира от Комисията като потенциален кандидат за членство в ЕС<sup>8</sup>. От 2010 г. Косово взема участие в същия механизъм за диалог с Комисията по линия на „процеса на стабилизиране и асоцииране“ като другите потенциални страни кандидатки в региона на Западните Балкани.
- 8.** Сърбия отхвърля независимостта на Косово и много етнически сърби в северната част на Косово желаят да останат част от Сърбия<sup>9</sup>. ЕС улеснява прекия диалог между Косово и Сърбия с цел да подобри отношенията между тях (т.нар. „диалог Прищина—Белград“). През март 2012 г. Европейският съвет предостави на Сърбия статут на страна кандидатка за членство в ЕС, а след това Комисията предлага изменение на Регламента за ИПП с цел прехвърляне на Сърбия от списъка на потенциалните страни кандидатки в списъка на страните кандидатки.

<sup>4</sup> Към 8 юни 2012 г. 91 държави са признали Косово.

<sup>5</sup> Кипър, Гърция, Румъния, Словакия и Испания.

<sup>6</sup> „Неутрална по отношение на статута“ позиция означава, че Европейският съюз нито подкрепя, нито се противопоставя на независимостта на Косово.

<sup>7</sup> Съветът посочва волята на ЕС да „подпомогне икономическото и политическо развитие в Косово посредством ясна европейска перспектива, в съответствие с европейската перспектива на региона“ (Заключения на Съвета от 2011 г. относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране, 18195/11, 5.12.2011 г.).

<sup>8</sup> Приложения I и II от Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 година за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 82).

<sup>9</sup> След проведено през 2011 г. преброяване на населението се счита, че 5 % от населението на Косово, наброяващо 1,7 милиона души, са сърби. Те живеят най-вече в северната част на Косово.

9. Желанието за независимост и последващо международно признание доминират в общата програма на косовските власти. Косово обаче е изправено пред други сериозни предизвикателства, по-специално бедност и престъпност. БВП на глава от населението в Косово е в размер на едва 2383 евро и е най-ниският в Европа<sup>10</sup>. Разпадането на правовия ред през 90-те създава вакуум, от който се възползва организираната престъпност както във, така и извън Косово. В същото време разпространеният клиентелизъм и прилагането на традиционното за косовското общество обичайно право, свързано със съществуването на кланове, затрудняват установяването на върховенство на закона.
10. Укрепването на правовия ред в Косово се счита за предварително условие за икономическо развитие. Предвид международния характер на организираната престъпност, установяването на върховенство на закона в Косово е важно и за вътрешната сигурност на ЕС.
11. През януари 2012 г. косовските власти обявяват своето желание за приключване на периода на независимост под наблюдение до края на годината. На 10 септември парламентът на Косово приема конституционни промени в този смисъл, с които се преустановява надзорната функция на ICO. В същото време косовските власти са подновили поканата си към мисията EULEX да продължи да поддържа изпълнителните си функции до края на настоящия ѝ мандат през юни 2014 г.

## ФИНАНСОВА ПОМОЩ ОТ ЕС

12. През последното десетилетие международната общност инвестира значителни ресурси в поддържането на мира, възстановяването, изграждането на институции, икономическото развитие и предоставянето на помощ в областта на върховенството на закона в Косово. В периода 1999—2007 г. Косово е получило 3,5 милиарда евро донорска помощ, две трети от която са отпуснати от Европейската комисия и държавите членки на ЕС. На конференция за донорите, проведена през 2008 г., е поет ангажимент за отпускане на допълнителни 1,2 милиарда евро за периода 2009—2011 г., в т.ч. 508 милиона евро от Комисията. Като цяло, Косово е „най-големият получател в света на помощ от ЕС на глава от населението“<sup>11</sup>.
13. В периода 2007—2011 г. над половината от помощта от ЕС е отпусната в областта на върховенството на закона в Косово, най-вече по линия на мисията в рамките на ОПСО<sup>12</sup>, но също и чрез ИПП (вж. **таблица 1**).

<sup>10</sup> Статистическа агенция на Косово, БВП за 2010 г.

<sup>11</sup> Изявление на председателя Барозу след срещата му с Хашим Тачи, министър-председател на Косово, Прищина, 20 май 2011 г. Съгласно данните на Комисията след 1999 г. Косово е получило повече помощ от ЕС на глава от населението, отколкото всеки друг бенефициент. Вж. **приложение I** за точния размер на помощта, отпусната от ЕС за 2011 г. на глава от населението в съответните държави от региона на Западните Балкани.

<sup>12</sup> Общата политика за сигурност и отбрана — ОПСО (известна по-рано като европейска политика за сигурност и отбрана — ЕПСО), е лансирана на Европейския съвет в Кьолн от юни 1999 г. като съставна част от Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС) на ЕС.

- 14.** EULEX е най-голямата операция за управление на кризи в историята на ЕС. Основната ѝ цел е да подпомогне косовските власти да укрепят върховенството на закона, по-специално в областта на полицейските служби, съдебната система и митническите органи (вж. също точка 68). Мисията се финансира от бюджета на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на ЕС, като средствата се отпускат чрез договор между Европейската комисия и ръководителя на EULEX, който носи лична отговорност за бюджета на EULEX. До юни 2012 г. ЕС е заделил 614 милиона евро от общия бюджет на ЕС за финансиране на EULEX<sup>13</sup>. Към края на 2011 г. служителите на EULEX наброяват 2539, в т.ч. 1 087 командировани служители, най-вече от държавите членки. В стратегически преглед на EULEX Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) предлага мисията да запази някои изпълнителни правомощия и нейният мандат да бъде удължен до юни 2014 г., като впоследствие Съветът приема това предложение<sup>14</sup>.
- 15.** През периода 2007—2011 г. ИПП финансира проекти в областта на полицейските служби, съдебната система и митническите органи, както и специфични проекти за борба с корупцията, на обща стойност от 92,47 милиона евро.

<sup>13</sup> Вж. Решение 2012/291/ОВППС на Съвета от 5 юни 2012 година за изменение и удължаване на срока на действие на Съвместно действие 2008/124/ОВППС относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, EULEX KOSOVO (ОВ L 146, 6.6.2012 г., стр. 46).

<sup>14</sup> Решение 2012/291/ОВППС на Съвета.

ТАБЛИЦА 1

### ПОМОЩ ОТ ЕС В ОБЛАСТТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА ЗА ПЕРИОДА 2007—2011 г. (ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ В МИЛИОНИ ЕВРО<sup>1</sup>)

Инструмент	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Общо
EULEX (вкл. Екип по планиране) (настоящ бюджетен ред: 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
ИПП върховенство на закона в широк смисъл <sup>2</sup> (22.02.02 и 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Инструмент за стабилност (ИС) (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
<b>Общо помощ от ЕС за върховенство на закона в широк смисъл</b>	<b>85,80</b>	<b>169,52</b>	<b>133,27</b>	<b>134,95</b>	<b>156,40</b>	<b>679,94</b>
<b>Общо помощ от ЕС за Косово</b>	<b>231,70</b>	<b>331,10</b>	<b>238,22</b>	<b>198,95</b>	<b>212,70</b>	<b>1 212,67</b>
<b>Общо средства за върховенство на закона в широк смисъл като процент от помощта от ЕС</b>	<b>37 %</b>	<b>51 %</b>	<b>56 %</b>	<b>68 %</b>	<b>74 %</b>	<b>56 %</b>

<sup>1</sup> Общият бюджет на ЕС включва подробни данни за EULEX от 2011 г. насам. В тази таблица Палатата използва данни, представени в бюджета на ЕС от 2011 г. за 2009, 2010 и 2011 година, както и данни, получени от вътрешната счетоводна система на Комисията (ABAC) за предишни години.

<sup>2</sup> Проектите по ИПП за „върховенство на закона в широк смисъл“ включват, освен проекти в областта на полицейските служби и съдебната система, и проекти, свързани с борбата срещу корупцията, митническите органи и реформата в управлението на публичните финанси.

Източник: Европейска комисия (анализ на Европейската сметна палата).

- 16.** Службата на Комисията, която основно е отговорна за работата с Косово, е генерална дирекция „Разширяване“. Тя е натоварена с управлението на ИПП, който е основният източник на финансиране за проектите за подпомагане в Косово. EULEX се управлява от командващия гражданските операции, който е и директор на Звеното за планиране и провеждане на граждански операции (СРСС) със седалище в Брюксел (част от ЕСВД). Комитетът по политика и сигурност (КПС) на Съвета упражнява политически контрол и изготвя стратегическите насоки за командващия. Представителството на Европейския съюз (ПЕС) управлява изпълнението на помощта по ИПП, а от февруари 2012 г. неговият ръководител изпълнява функциите и на специален представител на ЕС (СПЕС) в Косово (вж. точка 78).

## ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

### 17. Настоящият доклад разглежда общия въпрос:

„Ефективна ли е помощта от Европейския съюз за Косово в областта на върховенството на закона?“

Първата част на доклада разглежда дали помощта от ЕС е постигнала планираните резултати и какво е нейното въздействие в различните области на върховенството на закона (полицейски служби, съдебна система, митнически органи, борба с корупцията). Във втората част на доклада се идентифицират областите, в които помощта от ЕС би била по-ефективна, ако се подобри нейното управление, по-специално:

- а) яснота на целите;
- б) координация между институциите на ЕС и с другите донори и ко-совските власти;
- в) управление на EULEX;
- г) управление на проектите за подпомагане;
- д) диалог по въпросите на политиката и обвързаност с условия.

### 18. При одита бяха извършени документни проверки, интервюта и три посещения на място в Косово през 2011 и 2012 г. Палатата провери извадка от осем проекти по ИПП, избрани от 20 проекти по ИПП, свързани с върховенството на закона, за които ЕС е отпуснал средства в периода 2007—2010 г. и които са изпълнени в периода 2008—2011 г. Тя разгледа също така един проект, финансиран по Инструмента за стабилност. Одитираните проекти са на обща стойност от 21 милиона евро от общо 85 милиона евро, изразходвани за проекти в областта на върховенството на закона. Освен това Палатата провери извадка от осем действия за наблюдение, насочване и предоставяне на съвети (ННС), извършени от EULEX, от общо 45 първоначално стартирани действия за ННС<sup>15</sup>. Подробна информация относно одитната извадка е посочена в **приложение II**, а одитните критерии са представени в **приложение III**.

<sup>15</sup> EULEX първоначално изпълнява 36 действия за ННС по компонента „Полиция“, 5 по компонента „Правосъдие“ и 4 по компонента „Митници“.

19. За да оцени въздействието от помощта от Ес на секторно ниво, Палатата използва други одитни доказателства, в т.ч. документация от други проекти за върховенство на закона в Косово, финансирани от Комисията, и действия за ННС, ръководени от EULEX. Тя разгледа и доклади от косовските власти и други донори и заинтересовани страни в Косово и извърши изследване на литературата (вж. Библиография в **приложение V**). Освен това Палатата проведе интервюта със съответните власти в Косово, както и с представители на международната общност и гражданското общество в Косово.
  
20. Палатата използва консултативна комисия от международни експерти, за да получи съпътстваща информация за ситуацията в Косово и да провери уместния характер на одитните въпроси.



## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### **ВЪПРЕКИ ЗНАЧИТЕЛНАТА ПОМОЩ ОТ ЕС, НАПРЕДЪКА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРАВОВИЯ РЕД Е ОГРАНИЧЕН И НИВОТО НА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯ ОСТАВА ВИСОКО**

- 21.** В настоящия раздел се разглеждат резултатите от извадката от проекти по ИПП и дейности за ННС на EULEX, одитирани от Палатата. В него също така се оценява въздействието на помощта от ЕС върху общия напредък към постигане на върховенство на закона по отношение на полицейските служби, съдебната система, митническите органи и борбата с корупцията, включително и в северната част на Косово. Освен това се оценява дали е вероятно напредъкът да остане устойчив.

#### **ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖБИ НА КОСОВО: ОДИТИРАНИТЕ ОТ ПАЛАТАТА ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС СА ПОСТИГНАЛИ СКРОМЕН УСПЕХ И ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СРЕЩАТ СЕРИОЗНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПО-СПЕЦИАЛНО В БОРБАТА СРЕЩУ ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ**

##### **ПОМОЩ ОТ ЕС**

- 22.** Комисията и EULEX подпомагат полицейските служби на Косово по различни начини от 2007 г. насам (16 проекта по ИПП на обща стойност 33 милиона евро и 36 действия за ННС). Палатата извърши одит на два проекта по ИПП<sup>16</sup> и четири действия за ННС<sup>17</sup>.
- 23.** И двата одитирани проекта по ИПП имат за цел да развият капацитета на полицейските служби на Косово за мониторинг на границите и разграничителните териториални линии на Косово<sup>18</sup>. Поради недостатъчна координация при планирането на проекта отпуснатата от Комисията помощ за отделна разузнавателна система за граничната полиция противоречи на целта на EULEX за създаване на единна разузнавателна система за полицейските служби на Косово. Изпълнението и на двата проекта е забавено значително, особено доставката на оборудване, която е извършена със закъснение от над една година.
- 24.** Основна част от проекта е да се замени съществуващата система за управление на границите, финансирана от САЩ<sup>19</sup>, с нова система, която да съответства напълно на стандартите на ЕС. Фактът, че първоначално е инсталирана система, която не е съвместима с изискванията на ЕС, говори за липса на координация между Комисията и САЩ (вж. също точка 86). Въвеждането на новата система е било трудно поради предпочитанията на властите в Косово да продължат да използват съществуващата система.

<sup>16</sup> „Оборудване за граничната полиция“ (няколко договора за доставки на стойност 3 милиона евро) и „Гранична полиция“ („туининг“ проект с експерти от държавите членки на стойност 2,6 милиона евро).

<sup>17</sup> „Гранична полиция — по-добро планиране“; „Полицейски действия, основани на разузнаването“; „Рационализиране на структурата на полицейските служби на Косово“; „Екипен подход — наказателни разследвания“.

<sup>18</sup> Терминът „разграничителна териториална линия“ се отнася до териториалната линия между Косово и Сърбия, докато терминът „граница“ се отнася до границите между Косово и Албания, бившата югославска република Македония и Черна гора. Терминът „граница“ се използва в настоящия доклад, без да се засягат официалните позиции на държавите членки по отношение на статута на Косово.

<sup>19</sup> Система за идентификация на самоличността, надеждно сравняване на данни и оценка (PISCES), финансирана от Държавния департамент на САЩ.

- 25.** „Туининг“ проектът, който е изпълнен между май 2009 г. и ноември 2010 г., също е допринесъл за развитието на граничния полицейски контрол в Косово чрез технически консултации и обучение. Неговата продължителност обаче е била само 18 месеца, което не е достатъчно, за да се гарантира, че въведените с проекта нови практики са възприети напълно от полицейските служби на Косово.
- 26.** Действието за ННС „Гранична полиция — по-добро планиране“ е постигнало успех при подобряването на капацитета за планиране на граничната полиция и е допълнило проектите, финансирани по ИПП и насочени към тези полицейски служби в Косово.
- 27.** Изпълнението на действието за ННС „Полицейски действия, основани на разузнаването“ е било сериозно затруднено поради факта, че косовските власти не са разполагали с необходимите финансови и човешки ресурси. Действието за ННС на EULEX „Рационализиране на структурата на полицейските служби на Косово“ е допринесло за създаването на нова полицейска структура, в която са централизирани разпръснатите преди това звена за събиране на разузнавателна информация. Въпреки приноса на тези две действия за ННС общият капацитет на полицейските служби на Косово в областта на стратегическото планиране и полицейските действия, основани на разузнаването, остава слаб.
- 28.** Действието за ННС „Екипен подход — наказателни разследвания“ се фокусира върху сътрудничеството между полиция и прокуратура. Това действие обаче е трябвало да бъде преустановено, тъй като прокуратурата е взела решение да приоритизира работата по текущи дела, което е ограничило ресурсите, налични за действия по изграждане на капацитет (вж. точка 95).
- 29.** Въпреки постигнатите скромни успехи, като например прехвърлянето на отговорностите за граничния контрол от KFOR на косовските власти, одитираната от Палатата помощ от ЕС за полицейските служби не е довела до значими подобрения.

## БОРБА СРЕЩУ ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- 30.** Въпреки получената от ЕС и други донори помощ Косово постига слаб напредък в борбата срещу организираната престъпност. Стратегическата оценка на заплахите „Организираната престъпност в Косово“, извършена през 2010 г. от Службата на Европейския съюз за криминално разузнаване (EUOCI), заключава, че ситуацията по отношение на организираната престъпност в Косово не се е променила особено след включването на международната общност през лятото на 1999 г.<sup>20</sup> Разследването на сериозните престъпления все още не е ефективно поради ограничения опита на полицейските служби и политически натиск. Косовските власти не разполагат с капацитет да се справят и с финансовите и икономическите престъпления и прането на пари.
- 31.** Един от основните недостатъци, които засягат сътрудничеството между полицията и прокуратурата, е липсата на съвместна база данни. Така става невъзможно да се проследят и координират съответните разследвания по наказателни дела. Това води до ситуация, в която прокуратурата не е информирана за полицейски разследвания, а полицията — за разследванията на прокуратурата, като това сериозно затруднява борбата срещу организираната престъпност. Фактът, че полицейските служби и прокуратурата не са предприели прости мерки, като например въвеждане на общи референтни номера за делата, показва недостатъчна политическа воля за осигуряване на сътрудничество.
- 32.** Европол е правоприлагащата служба за европейското законодателство, която има за цел да подобри ефективността и сътрудничеството на държавите при предотвратяването и борбата срещу организираната престъпност. Непризнаването на статута на Косово от някои държави членки на ЕС не позволява на Европол да сключва оперативни и/или стратегически споразумения<sup>21</sup> с косовските власти. Косово също така не е включено в одобрения от Съвета списък на трети страни, с които Европол може да сключва подобни споразумения<sup>22</sup>. Освен това Европол не може да сключи пряко споразумение за сътрудничество с EULEX, тъй като EULEX, както и всички мисии в рамките на ОПСО, не разполага с правосубектност (вж. точка 93). За да се преодолее тази трудност, Европол създава специфичен ad-hoc механизъм за обмен на съответна информация с EULEX. Този механизъм обаче разчита на готовността на държавите членки да оказват сътрудничество. Понастоящем в него участват три държави членки<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Стратегическа оценка на заплахите „Организираната престъпност в Косово“, ноември 2010 г., Служба на Европейския съюз за криминално разузнаване (EUOCI).

<sup>21</sup> Споразумения, които позволяват обмен на информация (стратегически), включително на лични данни (оперативни).

<sup>22</sup> Решение 2009/934/ПВР на Съвета от 30 ноември 2009 година за приемане на правилата за прилагане, регламентиращи отношенията на Европол с партньорите му, включително обмена на лични данни и класифицирана информация (ОВ L 325, 11.12.2009 г., стр. 6).

<sup>23</sup> Европейският пакт за борба с международния трафик на наркотици също отбелязва, че обменът на информация между Европол и EULEX следва да бъде подобрен, тъй като през Косово преминава един от основните пътища за трафик на наркотици към Западна Европа.

- 33.** Ограниченият капацитет на косовските власти за защита на ключови свидетели по дела с широк отзвук и трудностите при преместване на свидетелите в други държави представляват сериозни недостатъци, тъй като случаите на сплашване на свидетелите продължават да възпрепятстват правилното функциониране на съдебната система<sup>24</sup>. Въпреки че помощта от ЕС се предоставя чрез регионален проект по ИПП за Западните Балкани<sup>25</sup>, нейното въздействие в Косово вероятно ще бъде ограничено поради слабата финансова и правна рамка на звеното за защита на свидетелите в косовската полиция.

**СЪДЕБНА СИСТЕМА НА КОСОВО: ОДИТИРАНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС СА ПОДПОМОГНАЛИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ, НО СЪДЕБНАТА СИСТЕМА ПРОДЪЛЖАВА ДА СТРАДА ОТ СЪЩЕСТВЕНИ СЛАБОСТИ**

**ПОМОЩ ОТ ЕС**

- 34.** Комисията и EULEX са финансирали 15 проекта по ИПП и един проект по Инструмента за стабилност (ИС) на обща стойност 58 милиона евро, както и шест действия за ННС. Палатата одитира два проекта: „Подпомагане на процедурата на проверка и преназначаване“ (5,9 милиона евро, отпуснати по ИС и ИПП) и „Реформа на системата за правно образование“ (3,6 милиона евро). Одитът провери и две действия за ННС („Съдии по криминални и граждански дела“ и „Прокуратура“).
- 35.** Процедурата на проверка и повторно назначаване има за цел да идентифицира и препоръча кандидатите, подходящи да заемат постове в съдебната система<sup>26</sup>. Този процес е важна стъпка в изграждането на доверие в съдебната система на Косово. В края на проекта обаче 28 % от наличните позиции продължават да не са заети (127 от 461). Това се дължи отчасти на факта, че 31 кандидати, препоръчани от международните комисари<sup>27</sup>, впоследствие не са били назначени от косовските власти<sup>28</sup>. Само 33 % от постовете, запазени за малцинствата, са заети. Като цяло броят на съдиите и прокурорите в Косово остава много нисък<sup>29</sup>.
- 36.** Изпълнението на проекта по ИПП „Реформа на системата за правно образование“ е засегнато от значителни закъснения, които отчасти се дължат на проблеми с получаването на съфинансиране от косовските власти. Въпреки че повечето цели на проекта са били в крайна сметка постигнати, съществуват съмнения относно устойчивостта на резултатите. Проектът не е могъл да бъде изпълнен в северната част на Косово (вж. точка 56).

<sup>24</sup> Доклад на Генералния секретар на Временната административна мисия на ООН в Косово, 31 януари 2012 г., стр. 7.

<sup>25</sup> Проект по ИПП от 2009 г. „Сътрудничество по наказателноправни въпроси: Защита на свидетелите в борбата срещу тежката престъпност и тероризма (WINPRO)“, 4 милиона евро.

<sup>26</sup> Процедурата на повторно назначаване е единична изчерпателна проверка, която разглежда дали всички кандидати са подходящи да заемат постоянни постове като съдии и прокурори в Косово. Тази проверка се финансира от международни донори и е част от предложението на М. Ахтисаари (член 3, приложение IV).

<sup>27</sup> Независим съдебен и прокурорски съвет.

<sup>28</sup> Това контрастира с проведената в Босна и Херцеговина подобна процедура, при която Висшият съдебен и прокурорски съвет, който проверява съдиите и прокурорите за почтеност и професионална компетентност, отговаря и за назначаването им с цел да се осигури пълната независимост на процедурата по повторно назначаване.

<sup>29</sup> Косово има 14 съдии на 100 000 жители, като съотношението в други държави е както следва: Черна гора — 51, Хърватия — 41, Унгария — 27. Броят на прокурорите е още по-нисък: 3,7 за Косово в сравнение с 13,4 в Черна гора, 7,3 в Босна и Херцеговина и 17,3 в Унгария. Вж. програмен доклад на EULEX за 2011 г., стр. 34.

- 37.** Съдиите и прокурорите на EULEX имат изпълнителни функции като интегрална част от съдебната система на Косово. Това ограничава времето, което те могат да отделят за изграждане на капацитет. Въпреки че някои действия за ННС са близо до своето приключване, други изискват значителни усилия, особено действията, в които участват прокурори. И двете одитирани действия за ННС са допринесли за развитието на капацитет сред местните съдии и прокурори. Местната съдебна система обаче все още не е в състояние да се справи с някои видове сериозни дела (организирана престъпност, икономически престъпления и корупция, както и военни престъпления) поради недостатъчния експертен опит, както и поради случаите на заплахи и всяване на страх.

#### ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

- 38.** Като цяло одитираните проекти на ЕС са допринесли за изграждане на капацитет в съдебната система, но продължават да съществуват съществени слабости. Политическият натиск продължава да бъде сериозен проблем в Косово, въпреки присъствието на съдии и прокурори от EULEX. В доклад на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) се цитира юрист, който посочва, че съдиите не проявяват в пълна степен желание да базират решенията си единствено на закона, а са склонни предварително да се съобразяват с външни влияния<sup>30</sup>. През август 2011 г. косовските власти предприемат законодателни стъпки за ограничаване на изпълнителните правомощия на EULEX посредством реформа на специалната съдебна камара, с която се слага край на мнозинството на съдиите от EULEX в първата инстанция на специалната камара на Върховния съд<sup>31</sup>.
- 39.** Ефикасността на съдиите и прокурорите продължава да бъде ключов проблем. Големият брой натрупани изостанали дела (211 588 към 31 юли 2011 г.) подкопава доверието и намалява случаите на обръщане към съдебната система. Новата стратегия, лансирана през ноември 2010 г., е довела до намаляване с 46 % на броя на изостаналите дела, датиращи от преди 2008 г.<sup>32</sup>, но Комисията и EULEX не са в положение да преценят дали при приключване на тези дела винаги е спазвано правото на справедлив процес. Комисията и други донори също са отпуснали средства за допълнителни проекти, целящи да намалят случаите на обръщане към съдебната система, като например проекта за алтернативно разрешаване на спорове или въвеждането на професията „нотариус“ в Косово, но все още е прекалено рано да се оцени тяхното въздействие върху работното натоварване на съдилищата.
- 40.** Липсва достатъчно прозрачност при разпределянето на делата между съдиите и прокурорите, като то не винаги се основава на предварително определени обективни критерии и процесуални гаранции. Това е сериозен недостатък, тъй като създава възможности за политически натиск чрез избор на съдия или прокурор. Стартираният през 2004 г. проект „Информационна система за управление на съдилищата“, финансиран от ЕС, е насочен към преодоляването на този проблем, но все още не е влязъл в действие.

<sup>30</sup> ОССЕ: Независимост на съдебната система в Косово, институционално и функционално измерение, януари 2012, стр. 7.

<sup>31</sup> Генералният секретар на ООН е обявил сериозната си загриженост, че тези нормативни разпоредби не само ще ограничат участието на EULEX в съдебния надзор на приватизацията, но и сериозно ще отслабят гаранциите, свързани с използването на приходите от приватизация (вж. точка 31 от доклада на Генералния секретар относно ЮНМИК, 31 октомври 2011 г.).

<sup>32</sup> Тази стратегия цели намаляването на броя на 161 273 дела, заведени преди 31 декември 2008 г. и все още неприключени към края на 2010 г. Към април 2012 г. 87 914 от тези дела остават неразрешени. Доклад на съдебния съвет на Косово. Напредък на дейността на служителите в съдебната система на Косово за изпълнение на Националната стратегия за намаляване на натрупаните изостанали дела, 25 април 2012 г.

41. Въпреки че правната реформа е постигнала известен напредък (вж. точка 62), същинското изпълнение и налагане на законите продължава да представлява сериозен проблем. По оценка на Комисията от 2011 г. само 40 % от съдебните решения в Косово се изпълняват<sup>33</sup>.

**МИТНИЧЕСКИ ОРГАНИ НА КОСОВО: ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС КАТО ЦЯЛО СА УСПЕШНИ В ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ НА МИТНИЧЕСКИТЕ ОРГАНИ**

42. Комисията и EULEX предоставят помощ на митническите органи на Косово чрез два проекта по ИПП на обща стойност 2,7 милиона евро и четири действия за ННС. Одитът провери двата проекта по ИПП, „Подготовка на фискален и митнически план“ и „Подпомагане на митническата и фискалната администрация“, както и двете действия за ННС „Подобряване на вътрешната комуникация и обмяна на данни“ и „Изпълнение на плана за действие за интегрирано управление на границите“.
43. Въпреки известния брой проблеми<sup>34</sup> предоставената от Комисията и EULEX помощ като цяло е постигнала своята цел за изграждане на капацитет на митническите органи в Косово.
44. Като цяло, в областта на митническите служби е постигнат напредък. Косовските митнически органи са увеличили събирането на приходи от 527 милиона евро през 2007 г. на 700 милиона евро през 2010 г. Те също така взимат активно участие в борбата срещу прането на пари, въпреки че проверките следва да бъдат по-систематични. Въведен е нов митнически регламент, който се характеризира с широка съвместимост със законодателството на ЕС, въпреки че все още съществуват пропуски при прилагането на действащия понастоящем регламент за митниците.
45. Въпреки общите подобрения, координацията между косовските митнически органи и прокуратурата продължава да бъде лоша, което намалява ефективността на разследването и съдебното преследване на случаите на сериозни престъпления. Освен това митническите органи на Косово все още се считат от косовските граждани за една от най-корумпираните правителствени служби<sup>35</sup>, въпреки че пред съда са заведени малко дела за корупция.

<sup>33</sup> 2-ра пленарна сесия от диалога по линия на процеса на стабилизиране и асоцииране, 1 юли 2011 г.

<sup>34</sup> Изключение е действието за ННС „Изпълнение на плана за действие за интегрирано управление на границите“, при което целите за достигане на същите нива като в ЕС не са реалистични за ограничените срокове. Въпреки че това действие за ННС е допринесло за подобряване на сътрудничеството между митническите органи и полицейските служби на Косово, то все още не е достигнало до стандартите, необходими за ефективно интегрирано управление на границите.

<sup>35</sup> Програма на ООН за развитие (ПРООН), доклад „Public Pulse Poll: Fast Facts III“, 11 декември 2011 г., стр. 6.

## **БОРБА С КОРУПЦИЯТА: ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС СА ИМАЛИ ОГРАНИЧЕН УСПЕХ ПРИ БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА, КОЯТО ОСТАВА СЕРИОЗЕН ПОВОД ЗА БЕЗПОКОЙСТВО**

### **ПОМОЩ ОТ ЕС**

- 46.** Комисията е финансирала седем проекта по ИПП, свързани с борбата срещу корупцията. Тези проекти са на стойност 8,5 милиона евро. EULEX не предприема никакви специфични действия за ННС, тъй като предлага да третира корупцията като хоризонтален проблем във всичките си действия. Палатата одитира два проекта по ИПП: „Подкрепа за реформата на процедурите за възлагане на обществени поръчки“ (2 милиона евро) и „Подпомагане на Агенцията за борба с корупцията“ (1 милион евро).
- 47.** Изпълнението на проекта „Подкрепа за реформата на процедурите за възлагане на обществени поръчки“ е засегнато от липсата на съгласие между Комисията и косовските власти относно съответствието на приетия наскоро закон за обществените поръчки със законодателството и процедурите на ЕС. В резултат на това Комисията насочва проекта към подпомагане на изготвянето на нов закон за обществените поръчки, който да съответства напълно на правилата на ЕС. Това е третият закон в тази област за срок от три години. Приоритетното значение, което се отдава на неговото изготвяне, означава, че значителен брой необходими действия във връзка с вторичното законодателство и обучението не са могли да бъдат извършени.
- 48.** По проекта за техническа помощ „Подпомагане на Агенцията за борба с корупцията“ се разглеждат актуални предложения за антикорупционно законодателство. Той има за резултат изготвянето на 35 препоръки. Косовските власти обаче са приели едва 14 от тези препоръки (40 %) <sup>36</sup>. Планът на този проект включва провеждането на организационен преглед на Агенцията, но този преглед е заменен от нов механизъм за обмен на информация между правоприлагащите органи на Косово, който все още не е влязъл в действие. Проектът има за цел увеличаването на капацитета на Агенцията, но въпреки това изготвянето на нова проектостратегия за борба с корупцията за периода 2012—2016 г. е възложено изцяло на външен експерт. Друга цел е увеличаването на броя на делата, за които се сезира прокуратурата, но броят на тези дела е намалял от 68 през 2009 г. до 29 през 2010 г. (вж. точка 55).
- 49.** Въпреки че прокурорите и съдиите на EULEX отдават приоритетно значение на делата за корупция, реалните резултати не отговарят на високите очаквания на жителите на Косово <sup>37</sup>. Това се дължи на трудностите при приключването на сложни разследвания.

<sup>36</sup> Комисията и EULEX приемат всички препоръки за уместни. Косовските власти не предоставят обяснение защо повечето препоръки не са приети.

<sup>37</sup> Очакванията на населението на Косово са пристигането на мисията EULEX да доведе до по-силно фокусиране върху борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Това очакване се насърчава от някои публични декларации от страна на служители на EULEX.

50. Като цяло предоставената от Комисията помощ и изпълнителните действия на EULEX не са постигнали очакваните резултати, въпреки че са допринесли за известен напредък при борбата срещу корупцията.

#### БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

51. Корупцията продължава да се среща често в много области и представлява основен проблем за жителите на Косово<sup>38</sup>. Индексът за възприятие на корупцията (CPI) на организацията Transparency International за Косово през 2011 г. е 2.9, което се класифицира като широко разпространена корупция. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) също посочва, че Косово продължава да допуска корупция на всички нива, което означава, че съществува висок риск държавата да се превърне или вече да се е превърнала в „държава — пленник“<sup>39</sup>.
52. Въпреки ограничените финансови и човешки ресурси, косовските власти са избрали да изградят сложна институционална рамка за борба с корупцията. Създадени са три органа с недостатъчни правомощия и препокриващи се отговорности<sup>40</sup>. Освен това Агенцията за борба с корупцията на Косово не може да разследва криминални дейности и няма правомощия да завежда дела по случаи на предполагаема корупция.
53. Надзорът на възлагането на обществени поръчки е уреден също толкова сложно, като в него участват пряко три централни органа<sup>41</sup>. Освен това в Косово съществуват над 150 възлагачи органа. Предвид размера на Косово (население от 1,7 милиона души), тази сложна уредба и фрагментарност увеличават риска от корупция<sup>42</sup>. Помощта на ЕС не се насочва към този проблем, нито диалогът на ЕС по въпросите на политиката се фокусира върху него на политическо ниво (вж. също точка 97).
54. Парламентът на Косово наскоро прие нови закони за насърчване на прозрачността и управленската отговорност в публичната администрация<sup>43</sup>. Нормативните актове обаче са белязани от недостатъци (вж. *приложение IV*) и лошо изпълнение<sup>44</sup>, а случаите на неспазване не се санкционират<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Анкета, проведена през 2010 г. от Службата на Организацията на обединените нации за контрол на наркотичните вещества и превенция на престъпността (UNODC), посочва, че корупцията остава сериозен проблем за обикновените граждани на Косово. Анкетата отбелязва също така, че 11 % от населението са заявили, че са дали подкуп на държавен служител през предходната година. Доклад на UNODC: „Корупция в Западните Балкани, подкупите от гледна точка на населението“, 2010 г.

<sup>39</sup> Доклад за оценка на Косово SIGMA от 2011 г., ОИСР, 2011 г., стр. 15.

<sup>40</sup> Агенция на Косово за борба с корупцията, Съвет за борба с корупцията и Бюро за добро управление.

<sup>41</sup> Агенция за възлагане на обществени поръчки, Регулаторна комисия по обществените поръчки и Орган за контрол върху обществените поръчки.

<sup>42</sup> През 2011 г. 158 възлагачи органа в Косово са управлявали пазар за обществени поръчки в размер на по-малко от 800 милиона евро. С изключение на един договор на стойност 236 милиона евро, средната стойност на договорите е под 45 000 евро. Вж. годишния доклад за 2011 г. на Регулаторната комисия по обществените поръчки, стр. 31.

<sup>43</sup> Между тях са закон за декларирането на имущество, закон за предотвратяването на конфликти на интереси при изпълнението на обществени функции и закон за достъпа до публични документи.

<sup>44</sup> ОИСР също докладва, че Косово приема забележителен набор от закони за предотвратяване и борба срещу корупцията и организираната престъпност. Едновременно с това се установява и институционалната структура. Липсата на ясни резултати в тази област обаче повдига опасения относно абсорбиционния капацитет за новото законодателство, реалната ангажираност с неговото изпълнение и способностите на институциите и служителите. Доклад за оценка на Косово SIGMA от 2011 г., стр. 14.

<sup>45</sup> Изисквания на ЕС за борба с корупцията: измерване на резултатите в Албания, Косово, Бившата югославска република Македония и Турция, Transparency International, стр. 6.



- 55.** Като цяло властите в Косово не отдават висок приоритет на дейностите за борба с корупцията. Те все още не са извършили оценка на резултатите и въздействието от предишните две стратегии за борба с корупцията (2004—2007 г. и 2009—2011 г.), въпреки че вече са одобрили нова стратегия за периода 2012—2016 г. (вж. точка 48). Планът за действие за Европейско партньорство от 2012 г. включва шест действия за борба с корупцията, но общото финансиране за тях е само 17 000 евро. За сравнение, от бюджета на Косово се отпускат 25 000 евро за насърчаване на екологичното шофиране.

**СЕВЕРНА ЧАСТ НА КОСОВО: ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС СА МНОГО ОГРАНИЧЕНИ И ПОЧТИ НЕ Е ПОСТИГНАТ НАПРЕДЪК В УСТАНОВЯВАНЕТО НА ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА**

- 56.** Помощта на ЕС, отпускана чрез проекти по ИПП в областта на върховенството на закона и действия за ННС, не е специално насочена към северната част на Косово. Проектите по ИПП и действията за ННС, които следва да обхванат цялата територия на Косово, обикновено имат пренебрежимо въздействие в северната му част. Например проектът „Подкрепа за реформата на процедурите за възлагане на обществени поръчки“ допринася за обучението и сертифицирането на служителите, отговорни за провеждането на обществени поръчки, но между бенефициентите на проекта няма служители от общините в северната част, където мнозинството е сръбско. По същия начин проектът „Реформа на системата за правно образование“ подпомага подобряването на учебната програма на правните дисциплини в университета на Прищина, но дейностите му не обхващат управлявания от сърби университет на Прищина – Косовска Митровица (вж. точка 36).
- 57.** Тази ситуация се дължи най-вече на липсата на контрол върху северната част от страна на косовските власти, базирани в Прищина. Тази област има репутация на „сигурно убежище“ за организираната престъпност<sup>46</sup> поради липсата на силни полицейски служби и функционираща съдебна система.
- 58.** Полицейските сили на EULEX са положили значителни усилия да продължат своите дейности в северната част. EULEX насърчава установяването на многоетническо звено за борба с масовите безредици, но до момента не е постигнат голям напредък. Полицейските управления в северната част, чиито служители са предимно косовски сърби, по принцип са част от командната структура на полицейските служби на Косово, но в действителност комуникацията им с централното управление в Прищина е ограничена. Специализираните полицейски части на Косово за борба с масовите безредици се състоят предимно от косовски албанци, което създава напрежение при разгръщането им в северната част на Косово.

<sup>46</sup> Съвет на Европейския съюз, регионален доклад за Западните Балкани 11791/11, 20 юни 2011 г., стр. 29.

59. Митническите служби на Косово, в които малцинствата са слабо представени, също срещат трудности при работата си в северната част. Например, митническите служители нямат достъп до два контролно-пропускателни пункта на разграничителната териториална линия между Сърбия и Косово<sup>47</sup> и трябва да бъдат превозвани дотам с въздушен транспорт. Митническите служители на EULEX и на Косово в тези контролно-пропускателни пунктове събират данни за търговския транзит, но не и митнически такси.
60. От 2008 г. насам не е възможно местни съдии или прокурори да работят в северната част на Косово. Наред с това пътни блокади ограничават мобилността на съдиите и прокурорите на EULEX и за тях не е било възможно да извършват дейността си в съдилището в Митровица от юли 2011 г. до февруари 2012 г. Паралелни съдилища прилагат сръбското право, но законността на техните решения се оспорва от косовските власти.
61. От 2011 г. насам EULEX се стреми да оказва по-силно въздействие в северната част на Косово и увеличава до 40 броя на служителите си, които живеят там. Създадена е също и Специална група „Митровица“, която има за цел да извършва наказателни разследвания в сътрудничество със Службата на Европейския съюз за криминално разузнаване, като използва ресурсите на полицейските служби на Косово, косовските митнически органи, полицейските сили и митническите служби на EULEX. Поради затрудненията в северната част обаче се е наложило служителите на специалната група, живущи в този район, да бъдат преместени на юг от река Ибър.

**НЕСИГУРНАТА ПОЛИТИЧЕСКА ВОЛЯ, СЛАБИЯТ ФИНАНСОВ КАПАЦИТЕТ И ОГРАНИЧЕНОТО ВЛИЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ОТСЛАБВАТ ВЕРОЯТНОСТТА ЗА УСТОЙЧИВОСТ НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ НА ЕС**

62. Политическата подкрепа от страна на косовските власти за укрепване на върховенството на закона е ключово условие за постигане на устойчивост на резултатите от интервенциите на ЕС. Ангажираността на националните органи с новите закони обаче остава несигурна. Например, четири основни закона<sup>48</sup> са изготвени с минимално местно участие.
63. Не е ясно дали властите в Косово разполагат с финансов капацитет да продължат дейностите по проектите след преустановяването на помощта от ЕС, и в по-общ смисъл дали могат да финансират укрепването на върховенството на закона. От 2008 г. насам увеличените правителствени разходи са довели до растящ дефицит. Поради големите увеличения на заплатите в публичния сектор няколко месеца след подписването му се нарушава сключеното през юли 2010 г. стенд-бай споразумение с Международния валутен фонд.

<sup>47</sup> Двата контролно-пропускателни пункта при проход 1 (Ярине) и проход 31 (Бърняк).

<sup>48</sup> Четирите закона засягат съдилищата, прокуратурата и съдебните и прокурорските съвети в Косово. Те са въведени през 2010 г.

- 64.** Слабият финансов капацитет се отразява особено силно върху съдебната система, тъй като изпълнението на новите закони ще изисква допълнителни средства. Например Съвместният съвет за координация в областта на върховенството на закона (JRCB) (вж. точка 76) неколкостранно е изразил опасения по отношение на високите бюджетни разходи, свързани с новия закон за защита на свидетелите. Извършеният от Палатата преглед на отделните проекти по ИПП също показва, че бюджета на косовското правителство няма да бъде достатъчен за функционирането на затвор със строг режим и провеждането на реформа на правосъдната система за непълнолетни.
- 65.** Съществува риск честите промени във висшето ръководство на полицейските служби на Косово, които отчасти се дължат на политически натиск, да подкопаят усилията за изграждане на управленски капацитет на устойчива основа<sup>49</sup>. Така се нарушава и доверието в правовия ред. По същия начин политическият натиск върху съдебната система застрашава върховенството на закона и нарушава доверието в демократичните институции (вж. точки 35, 37, 38 и 40). Европейската комисия е изразила загриженост по отношение на често използваното помилване от страна на президента без необходимата обосновка<sup>50</sup>.
- 66.** Гражданското общество, в това число и медиите, също имат важна роля за осигуряването на устойчивост на подобренията в правовия ред поради извършваният от тях мониторинг и лобиране пред косовските власти. Гражданското общество обаче остава крехко и също се сблъсква с политически натиск.

**ВЪПРЕКИ ПРОДЪЛЖАВАЩИТЕ ПОДОБРЕНИЯ  
ВСЕ ОЩЕ СЪЩЕСТВУВА ШИРОК СПЕКТЪР ОТ  
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА  
ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ПОМОЩТА  
ОТ ЕС**

- 67.** Както беше подчертано във въведението на настоящия доклад, Косово преживява много трудна най-нова история и разполага с ограничен опит в самоуправлението. При тези обстоятелства е ясно, че укрепването на върховенството на закона до постигане на стандартите на ЕС е процес със средносрочна до дългосрочна продължителност. Въпреки това одитът установи области, в които ефикасността и ефективността на управлението на помощта от ЕС могат да бъдат подобрени. В настоящия раздел се разглеждат тези области.

<sup>49</sup> През 2010 и 2011 г. има четири различни генерални директора.

<sup>50</sup> Изпълняващият длъжността президент е помилвал (частично) 103 затворника през 2011 г. Много от тях излежават присъди за тежки престъпления. SEC(2011) 1207 окончателен — доклад за напредъка на Косово за 2011 г., стр. 13.

## **ЦЕЛИТЕ НЕ СА ОПРЕДЕЛЕНИ ДОСТАТЪЧНО ЯСНО И НЕ СА КООРДИНИРАНИ**

### **ЦЕЛИТЕ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ НЕ СА ОПРЕДЕЛЕНИ ЯСНО**

**68.** Общата мисия на EULEX се определя както следва:

„подпомага институциите на Косово, съдебните власти и правоприлагащите органи в напредъка им към устойчивост и отчетност, както и в по-нататъшното развитие и укрепване на независима многоетническа съдебна система, многоетническа полиция и митническа служба, като гарантира, че в тези институции няма политическа намеса и че те се придържат към международно признатите стандарти и най-добрите европейски практики.“<sup>51</sup>

Оперативната концепция и оперативния план<sup>52</sup> на EULEX обаче, които са основните планови документи за изпълнение на мисията, не съдържат ясни референтни критерии и обективно проверими показатели за оценка на напредъка към постигането на тези цели.

**69.** EULEX изпълнява своята мисия чрез упражняването на известни изпълнителни правомощия, за които преди това е била отговорна мисията ЮНМИК, както и чрез дейности за изграждане на капацитет въз основа на действия за ННС. Не е ясно определено какъв е относителният приоритет на тези две области.

**70.** Европейската комисия предоставя на Косово помощ за изграждане на капацитет в областта на върховенството на закона от 2000 г. насам. Когато Съветът възлага на EULEX задачи в същата област, не са идентифицирани нито сравнителните предимства на EULEX, нито възможностите за взаимодействие с проектите на Комисията (вж. точка 91).

### **ЦЕЛИТЕ НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ВЪТРЕШНАТА СИГУРНОСТ НЕ СА ИНТЕГРИРАНИ АДЕКВАТНО ВЪВ ВЪНШНИТЕ ЦЕЛИ НА ЕС ЗА КОСОВО И ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ**

**71.** Организираната престъпност и корупцията в Западните Балкани са повод за сериозни опасения в ЕС. Поради това Съветът неколкратно призовава за възприемането на последователен и координиран подход, който да постави вътрешната сигурност като централен приоритет на външните цели и дейности. Въпреки това програмирането на помощта от ЕС в Косово не взема предвид по адекватен начин приоритетите на вътрешната сигурност на ЕС.

<sup>51</sup> Член 2 от Съвместно действие 2008/124/ОВППС на Съвета от 4 февруари 2008 г. относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово (EULEX KOSOVO) (ОВ L 42, 16.2.2008 г., стр. 92).

<sup>52</sup> Тези документи са поверителни и достъпът до тях е ограничен.

- 72.** Увеличеният брой жертви на трафик на хора от Западните Балкани<sup>53</sup> например не е предизвикал промени в политиката на Комисията или EULEX. Нито Съвместното действие на Съвета за създаване на EULEX, нито множеството документи на Комисията за многогодишно планиране по ИПП за Косово изрично препращат към приоритетите, включени в различните стратегии на ЕС за външното измерение на правосъдието и вътрешните работи.
- 73.** Като цяло Целите на ЕС в областта на вътрешната сигурност са с широк обхват, а плановете за действие се фокусират повече върху действията и техните продукти, отколкото върху количествено измеримите резултати и въздействието. Тази липса на конкретни и ясни цели затруднява EULEX и ПЕС да разработят интервенции, които да са насочени към определените от Съвета приоритети (вж. точка 96). Например извършваната от Европол оценка на заплахата от организирана престъпност многократно посочва заплахата за ЕС, поставена от криминалните центрове в региона на Западните Балкани, в това число албаноезичните организирани престъпни групи и трафика на хероин и на хора.
- 74.** Съветът и Комисията признават необходимостта за по-добро интегриране на вътрешните и външните цели. Две предприети наскоро инициативи, които биха могли да постигнат резултати в тази област, са установяването на „цикъл на политиката на ЕС“<sup>54</sup> и разработването на пътна карта за укрепване на връзките между ОПСО и пространството на свобода, сигурност и правосъдие<sup>55</sup>. Все още е прекалено рано обаче да се оцени тяхното въздействие.

**КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС, КАКТО И МЕЖДУ ТЯХ И КОСОВСКИТЕ ВЛАСТИ И МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ, ВСЕ ОЩЕ НЕ Е ДОСТАТЪЧНА В НЯКОИ ОБЛАСТИ**

**КООРДИНАЦИЯТА МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС ПОСТОЯННО СЕ ПОДОБРЯВА, НО НЯКОИ ПРОБЛЕМИ ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СЪЩЕСТВУВАТ, НАПРИМЕР ПРИ ПО-ДОБРОТО АДАПТИРАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ НА КОМИСИЯТА КЪМ НУЖДТЕ НА МИСИИТЕ ПО ОПСО**

**МЕХАНИЗМИ ЗА КООРДИНАЦИЯ**

- 75.** Едновременното изпълнение в Косово на мащабна програма за финансова помощ, управлявана от Комисията, и на най-голямата до момента мисия в рамките на ОПСО изисква наличие на ефективни механизми за координация. Решението на Съвета за създаване на EULEX посочва, че „необходимите координационни мерки се предприемат в EULEX KOSOVO, по целесъобразност, и в Брюксел“<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Документ на Съвета 11678/11 от 4 юли 2011 г. „Четвърти доклад за изпълнение на „Стратегията за външното измерение на ПВР: свобода, сигурност и правосъдие в глобален мащаб“ от Секретариата на Съвета (работна група „ПВР— Външни отношения“) — референтен период: януари 2010 г. — юни 2011 г.“

<sup>54</sup> Създаденият наскоро „цикъл на политиката на ЕС“ може да доведе до постигане на по-голяма последователност между политиките за вътрешна и за външна сигурност посредством каскадна система от оценки на заплахите (извършвани от Европол), приоритети, стратегически цели, оперативни планове за действие (ОПД) и показатели за изпълнение (3043-то заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, Брюксел, 8 и 9 ноември 2010 г.).

<sup>55</sup> Документ на Съвета 18173/11 от 5 декември 2011 г. „Укрепване на връзките между участниците в ОПСО и в пространството на свобода, сигурност и правосъдие — проект за пътна карта“.

<sup>56</sup> Вж. член 17 от Съвместно действие на Съвета 2008/124/ОВППС.

- 76.** През 2008 г. EULEX създава Съвместен съвет за координация в областта на върховенството на закона (JRCB) заедно с косовските власти, който се председателства съвместно от ръководителя на мисията EULEX и заместник министър-председателя на Косово<sup>57</sup>. ПЕС също е представено в този съвет, но от технически служител и участието му е сравнително ограничено. Въпреки това ПЕС успява да заеме по-значима роля след назначаването на неговия ръководител за трети съвместен председател в началото на 2011 г. Това има за резултат по-голямо фокусиране на JRCB върху постигането на напредък в по-широкия процес на стабилизиране и асоцииране.
- 77.** Съветът създава позицията на специален представител на ЕС (СПЕС) в Косово като опит да осигури координация и насочване вътре в ЕС<sup>58</sup>. Въпреки това СПЕС няма съществен принос за укрепване на координацията между ПЕС и EULEX и не е участвал в заседанията на JRCB, въпреки че те се провеждат на високо политическо равнище, а той има правомощия да предоставя на EULEX консултации по въпросите на политиката. Също така, той не е участвал в ежемесечните срещи, организирани от ПЕС с държавите членки и други донори (наречени срещи „държави членки плюс“), въпреки необходимостта да се осигурят връзки между политическите приоритети и финансовата помощ.
- 78.** Комбинирането през 2012 г. на ролята на СПЕС и ръководителя на ПЕС вероятно значително ще подобри координацията. Въпреки това продължава да съществува възможност за по-добро интегриране на функциите на СПЕС в EULEX<sup>59</sup>.

#### КООРДИНАЦИЯ НА РАЗРАБОТВАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТИ

- 79.** Проектите по ИПП могат да се използват за подпомагане на дейността за ННС на EULEX, като финансират оборудване и инфраструктура. Необходимото време обаче, в което даден проект по ИПП да бъде одобрен, а след това да се извърши доставка, често е прекалено дълго, за да отговори на оперативните нужди на EULEX. Това е така поради факта, че предложенията за проекти по ИПП като цяло трябва да бъдат финализирани значително време преди годината, в която ще бъдат финансирани.
- 80.** Въпреки че EULEX може да набавя оборудването за своите операции самостоятелно, трябва да се спазват процедурите за възлагане на обществени поръчки, установени във Финансовия регламент. Тези процедури не са разработени с оглед на мисии по ОПСО (каквато е EULEX), при които понякога е необходима бърза и гъвкава реакция.

<sup>57</sup> Министрите на правосъдието, вътрешните работи и финансите и икономиката също присъстват на тези заседания.

<sup>58</sup> Съвместно действие на Съвета 2008/123/ОВППС от 4 февруари 2008 г. за назначаване на специален представител на Европейския съюз в Косово (ОВ L 42, 16.2.2008, стр. 88).

<sup>59</sup> Екипът на ЕС по планиране за Косово (EUPТ), създаден с цел да подготви мисията EULEX, предлага в своя доклад за оценка от септември 2006 г. да се създаде „пробна структура“, в която ръководителят на мисията по ОПСО (EULEX) следва да докладва на СПЕС. Съветът е одобрил Оперативна концепция и Оперативен план, които не следват това предложение.

- 81.** Оперативната концепция и Оперативния план на EULEX не съдържат стратегия за изтегляне, въпреки че мандатът на EULEX е ограничен само до две години, макар и с възможност за продължаване. За разлика от това, участието на Комисията няма краен срок. Въпреки че Съветът принципно е приел, че след края на мисия в рамките на ОПСО нейните цели могат да продължат да се изпълняват чрез ръководени от Комисията проекти<sup>60</sup>, Комисията и ЕСВД все още не са се споразумели кога и как ще постигнат това в конкретния случай на Косово.

**ВЛАСТИТЕ В КОСОВО ИМАТ ОГРАНИЧЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА КООРДИНАЦИЯ, А ПРЕД КООРДИНИРАНЕТО С ДРУГИ МЕЖДУНАРОДНИ ДОНОРИ ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СТОЯТ РЕДИЦА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

- 82.** Към края на 2011 г. косовските власти все още не са въвели ефективни механизми за координация в областта на върховенството на закона въпреки значението, което Комисията и другите донори отдават на това<sup>61</sup>. Към този момент е проведена само едно заседание на секторната работна група в областта на върховенството на закона, а трите предвидени под-секторни работни групи (в областта на съдебната система, борбата с корупцията и организираната престъпност, както и въпросите на предоставянето на визи, убежище, управление на границите, митници и полиция) все още не са започнали работа.
- 83.** EULEX и косовските власти са ограничили участието в заседанията на JRCB (вж. точка 76) до няколко ключови заинтересовани страни, което възпрепятства възможното използване на този форум за координиране на помощта в областта на върховенството на закона<sup>62</sup>. Освен това JRCB се фокусира по-скоро върху въпроси от политиката на високо ниво, отколкото върху технически въпроси. Въпреки че в JRCB се обсъжда създаването на работни групи с цел подобряване на координацията на техническо ниво, те все още не са създадени.

<sup>60</sup> Документ на Съвета „Концепция относно процедурите за прекратяване, удължаване и пренасочване на операции на ЕС за управление на граждански кризи“ от 9 януари 2006 г.

<sup>61</sup> След декларирането на независимостта на Косово през февруари 2008 г. Комисията организира донорска конференция за Косово през юли 2008 г. Действията до конференцията потвърждават, че в съответствие с Парижката декларация за ефективност на помощта от 2005 г., Косово следва да поеме водещата роля при разработването на политиките и координирането на помощта от донорите.

<sup>62</sup> Представители на САЩ присъстват на заседанията на JRCB, но не и от други заинтересовани страни, като например държавите членки на ЕС или международните организации, които подпомагат установяването на върховенство на закона.

- 84.** ПЕС използва редовните ежемесечни срещи „държави членки плюс“ (вж. точка 77), за да предоставя информация за планирането на отпусканата помощ по ИПП. За разлика от това държавите членки предоставят сравнително ограничена информация за техните програми, въпреки че изчерпателният обмен информация би могъл да представлява първата стъпка към съвместно планиране на помощта.
- 85.** Ключов партньор на EULEX е водената от НАТО военна мисия KFOR<sup>63</sup>. EULEX и KFOR като цяло работят в тясно сътрудничество на оперативно и тактическо ниво, въпреки липсата на официално споразумение между ЕС и НАТО. EULEX обаче среща трудности да изпълнява своите задължения по отношение на KFOR след едностранното съкращение с 50 % на полицейските сили за борба с масовите безредици, предоставени на EULEX от държавите членки (вж. точка 90). В резултат на това за EULEX не е било възможно да изпълнява ефективно функциите си по време на сериозните безредици в северната част на Косово през лятото на 2011 г. и вместо това е трябвало да разчита на KFOR. Тази ситуация и някои събития на място са попречили на KFOR да проведе следващата фаза от действията по съкращаване на военните сили и са наложили разгръщане на неговите оперативни резервни сили през последната година.
- 86.** Институциите на ЕС са положили значителни усилия за координация със САЩ, които са най-големият двустранен донор в Косово. Въпреки това постигането на пълна координация остава трудно поради широкия спектър от участници от страна на САЩ в процеса на установяване на правов ред в Косово<sup>64</sup>. Особено трудно е съгласуването в областта на изготвянето на проектозаконодателство, където САЩ са много активни, въпреки заинтересоваността на Косово да приеме *acquis communautaire* на ЕС и факта, че правната рамка на Косово се основава на европейското континентално право. Новият закон за съдилищата например има около 50 проекта, като първият от тях датира от 2004 г., и е приет от Парламента едва през август 2010 г. Правителството обяснява това значително закъснение с несъгласията между ПЕС и USAID.

<sup>63</sup> Съгласно своя мандат, определен от Съвета за сигурност на ООН, KFOR следва да позволява свободното движение и да осигурява безопасна и сигурна среда в Косово.

<sup>64</sup> Между тях са посолството на САЩ, Агенцията на САЩ за международни развитие (USAID), Международната програма за обучение по криминално разследване (ICITAP) и Службата за откъсване от морско развитие, подпомагане и обучение в областта на съдебното преследване (OPDAT). Съществуващите форуми за координация не са ефективни при съгласуването със САЩ, тъй като обикновено приемат участие само на един представител на всеки донор.



## ЕФИКАСНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА EULEX СА ЗАСЕГНАТИ ОТ ОГРАНИЧЕНИЯ В РЕСУРСИТЕ

- 87.** Към момента на одита EULEX функционира само с около 75 % от одобрения брой служители поради трудности при набирането на персонал, по-специално командировани служители от държавите членки<sup>65</sup>, което е предпочитаният от Съвета начин за набиране на персонал. Държавите членки са се ангажирали да изпратят по-малко служители от предвидения максимален брой, а в следствие са командировали по-малко служители от поетия ангажимент<sup>66</sup> (вж. **таблица 2**). През 2010 и 2011 г. са организирани шест покани за участие, в които държавите членки са представили по-малко кандидати за позициите за командировани служители, отколкото са били свободните работни места. В резултат на това само 47 % от свободните позиции са заети от командировани служители<sup>67</sup>. Особено трудно е набирането на специализиран персонал, като например за позицията на съдии.
- 88.** Друга пречка за операциите на EULEX е кратката продължителност на командировките. Обичайният период от една година не е достатъчно дълъг за ключови позиции като старши консултанти, съдии или следователи в областта на организираната престъпност. В някои случаи служителите започват да работят пълноценно едва след 12 месеца. Това текучество на ключови съветници не помага за ефективното прехвърляне на знания към косовските власти и намалява ефективността на действията за ННС.

<sup>65</sup> В края на 2011 г. около 78 % от международния персонал на EULEX е командирован, основно от държавите членки (94 %). Канада, Хърватия, Норвегия, Швейцария, Турция и САЩ също имат командировани служители в EULEX.

<sup>66</sup> Държавите членки известяват СРСС чрез т.нар. „ангажименти“ колко служители ще командироват в мисията. Ако кандидатите за командировка не са достатъчно, свободните позиции могат да бъдат заети от договорно наети служители, но това е свързано с повече разходи, тъй като в този вариант възнаграждението им се изплаща от EULEX.

<sup>67</sup> По покани са обявени 2 396 свободни работни места за командировани служители. 47 % от тях са заети от новокомандирован персонал, а 5 % — от нов договорно нает персонал. 13 % са заети от служители на EULEX, което означава, че тяхната предишна позиция се е освободила.

ТАБЛИЦА 2

### БРОЙ НА МЕЖДУНАРОДНИЯ ПЕРСОНАЛ НА EULEX СПРЯМО ПРЕДВАРИТЕЛНИТЕ ПРОГНОЗНИ АНГАЖИМЕНТИ

Произход на служителите	Международни позиции по Оперативния план <sup>1</sup>	Първоначален ангажимент	Среден брой на персонала (2010 г.)	Изменен ангажимент (2011 г.)	Среден брой на персонала (2011 г.)	Към 31.12. 2011 г.
Командировани от държава членка		1 405	1 203	1 145	1 137	939
Командировани от други донори		142	166	183	184	148
<b>Командировани — междинен сбор</b>		<b>1 547</b>	<b>1 369</b>	<b>1 328</b>	<b>1 321</b>	<b>1 087</b>
Международен договорно нает персонал		310	330	360	327	302
<b>Общо международен персонал</b>		<b>2 042</b>	<b>1 857</b>	<b>1 699</b>	<b>1 688</b>	<b>1 389</b>

<sup>1</sup> Разрешеният максимален брой на персонала на EULEX е 2042 международни служители до октомври 2010 г., когато този брой е намален до 1950 международни служители.

Източник: СРСС и Оперативен план на EULEX.

- 89.** Качествата на персонала, определен за EULEX, също са повод за загриженост. Палатата установи, че единадесет държави членки са представили кандидатури с недостатъчни квалификации по поне една от десетте прегледани процедури за подбор. Освен това персоналет на EULEX се нуждае от професионален опит в управлението на проекти и неспециализирани лични умения<sup>68</sup>, за да може да изпълнява задълженията си за ННС, но по време на процедурата на подбор държавите членки обикновено не оценяват кандидатите в тези области, нито им предоставят достатъчно обучение преди започване на работа.
- 90.** Ръководителят на мисията EULEX не може да преразпределя персонал в отговор на променящите се нужди. За това е необходимо предварително одобрение от КПС или дори от държавите членки<sup>69</sup>. Вследствие на това се получава значителен дисбаланс в човешките ресурси по отделните компоненти, както и между компонентите. EULEX страда от недостиг на персонал в компонента „Правосъдие“, но едновременно с това разполага с повече от необходимия брой служители в компонента „Митници“ и като цяло в компонента „Полиция“. От друга страна някои отдели в компонента „Полиция“ са отбелязвали сериозен недостиг на персонал, като например полицейските звена за борба с масовите безредици след едностранното изтегляне на служители от страна на някои държави членки (вж. точка 85).
- 91.** EULEX не разполага с подходяща система за мониторинг и анализ на времето, отделено от служителите за отделни действия за ННС и изпълнителни функции. Освен това ЕСВД не събира информация относно плащанията от администрациите на държавите членки за командированите служители на EULEX и поради това не може да установи общите разходи, свързани с EULEX, за ЕС и държавите членки. В резултат на това не е възможно да се оцени разходната ефективност на EULEX в сравнение с други форми на помощ от ЕС за изграждане на капацитет.
- 92.** EULEX, както всички мисии в рамките на ОПСО, няма правосубектност. Това представлява значителен недостатък, тъй като означава, че функционирането на цялата организация с 2500 служители зависи от мандата, получен от едно единствено лице. Това означава, че ръководителят на мисията носи лична отговорност в случай на съдебно преследване, тъй като мисията EULEX не може да бъде допусната пред правораздаващ орган.
- 93.** Освен това EULEX не може да подписва споразумения, които обвързват мисията, тъй като всяко споразумение, подписано от ръководителя на мисията, има обвързваща сила само спрямо него, а не спрямо EULEX като цяло. Това ограничение възпрепятства например прилагането на споразумение за постоянен обмен на данни с Европол<sup>70</sup> (вж. точка 32).

<sup>68</sup> Като пример за неспециализирани лични умения, необходими за консултантите в областта на ННС, могат да се посочат комуникационните умения, уменията за водене на преговори и улесняване на дейността, влияние, работа в екип, гъвкавост и способности за насочване.

<sup>69</sup> Промените в длъжностните характеристики се одобряват от КПС. Преразпределението на командировани служители подлежи на одобрение от страна на държавите членки.

<sup>70</sup> Съветът е информиран, че липсата на правосубектност на мисиите в рамките на ОПСО затруднява обмена на информация (документ на Съвета 5620/11 от 25 януари 2011 г. „Заздравяване на връзките между външните и вътрешните аспекти на сигурността на ЕС“).

- 94.** През юни 2012 г. Комисията публикува съобщение относно финансовото управление на мисиите в рамките на ОПСО. В него е включено искане до Съвета да предостави правосубектност на тези мисии, ясно да установи техния статут на юридически лица, създадени с акт на Съвета, а мисиите да придобият отговорност пред Комисията за отпуснатите им средства<sup>71</sup>.

**ВЪПРЕКИ ОГРАНИЧЕНИЯ БРОЙ НА ПЕРСОНАЛА НА ПЕС В КОСОВО, ПРОЕКТИТЕ ПО ИПП КАТО ЦЯЛО СЕ УПРАВЛЯВАТ ПОДХОДЯЩО**

- 95.** Стратегическото значение, което има за ЕС установяването на върховенство на закона в Косово, не е отразено в броя на служителите, разпределени за управление на финансовата помощ в тази област в представителството на ЕС в Косово. Оперативният отдел например се състои само от петима служители. Това възпрепятства специализирането на ръководителите в различни области, като например полицейски или правосъдни въпроси. Това означава също така, че капацитетът е ограничен в ключови области като приложенията на информационните технологии за установяване на върховенство на закона. Ограниченият персонал има за резултат и засиленото използване от страна на ПЕС на външни консултанти за мониторинг на проектите.

- 96.** Въпреки ограниченият брой на служителите проектите по ИПП в областта на върховенството на закона като цяло се управляват от Комисията по подходящ начин и съгласно утвърдени процедури. Основните недостатъци, установени по време на одита, са:

- а) Одитираните проекти се фокусират върху допълнителни реформи и ново първично законодателство, вместо да осигурят въвеждането и спазването на вторичното законодателство и доброто функциониране на новите системи (вж. точка 47).
- б) Проектите не са ефективно насочени към целите на вътрешната сигурност на ЕС (вж. точка 73).
- в) Повечето проекти не включват SMART цели<sup>72</sup>, изходни данни и обективно проверими показатели за оценка на постигнатия напредък.
- г) Документите за подготовка на проекти по ИПП не включват подходяща оценка на риска, в т.ч. стратегии за неговото намаляване<sup>73</sup>. По-специално, не са предвидени достатъчно действия по отношение на риска от корупция и политически натиск в полицейските, правосъдните и митническите въпроси.

<sup>71</sup> C(2012) 4052 окончателен от 26 юни 2012 г.

<sup>72</sup> SMART е акроним от английски език на конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound*).

<sup>73</sup> Наречени от Комисията „проектни фишове“.

**КОМИСИЯТА И ЕСВД НЕ СА ИЗПОЛЗВАЛИ ДОСТАТЪЧНО ДИАЛОГА ПО ВЪПРОСИТЕ НА ПОЛИТИКАТА И ОБВЪРЗВАНЕТО С УСЛОВИЯ С ОГЛЕД УКРЕПВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА**

- 97.** Официалната рамка за диалог по въпросите на политиката между ЕС и Косово е процесът на асоцииране и стабилизиране. По него обаче се провежда само едно заседание годишно на техническо ниво<sup>74</sup>. Наскоро Комисията отчита съществуването на този проблем и през май 2012 г. стартира т.нар. „структуриран диалог в областта на върховенството на закона“, който се провежда на политическо ниво. Диалогът включва две допълнителни годишни срещи между ЕС и Косово, насочени към върховенството на закона и фокусирани върху корупцията, организираната престъпност и съдебната система.
- 98.** Стимулите и условията, използвани от Комисията и ЕСВД, до момента също постигат ограничени резултати в насърчаването на върховенството на закона в Косово.
- 99.** За разлика от останалата част на Западните Балкани, в Косово въздействието на стимула за постигане на възможно членство в ЕС се подкопава от липсата на обща позиция на ЕС относно неговата независимост (вж. точка 6). В краткосрочен план възможността за либерализиране на визовия режим може да има стимулиращ ефект, тъй като пътната карта за постигане на това либерализиране съдържа условия, свързани с върховенството на закона. Въпреки това, либерализирането на визовия режим изисква изпълнението на 95 условия, което рискува да намали мотивиращото му въздействие<sup>75</sup>.
- 100.** Помощта от ЕС за Косово по принцип е обвързана с напредъка по изпълнението на приоритетите, установени в Европейското партньорство<sup>76</sup>. Партньорството обаче съдържа 79 приоритета само в областта на върховенството на закона. Освен това, то не е актуализирано от 2008 г. Годишните програми на ИПП също съдържат конкретни условия, но те като цяло имат технически характер и не са свързани с по-широките съображения на политиката.
- 101.** Единственото условие, поставено официално от EULEX в неговия Оперативен план, е присъствието на мисията в Косово да се основава на непрекъснато сътрудничество и подкрепа от страна на властите в Косово. Косовските власти обаче все повече изразяват стремеж да приключат периода на „независимост под наблюдение“ (вж. точки 5 и 11). EULEX не използва обвързването с условия при отделните действия за ННС.

<sup>74</sup> Съ-председателството на заседанието се осигурява от службата на Европейския съюз (EUO), а участниците са представители на ГД „Разширяване“, ГД „Правосъдие“, ГД „Вътрешни работи“, EULEX, СПЕС и EUO. През 2010 и 2011 г. заседанията се председателстват съвместно с представител на Комисията.

<sup>75</sup> През юни 2012 г. Комисията предоставя на косовските власти „пътна карта“ на реформите, които Косово трябва да завърши, за да получи либерализиране на визовия режим, като между тях са и реформите в областта на върховенството на закона (Реф.: документ от заседание 012-12 Rev 3 Origin CION).

<sup>76</sup> Приложение 1, член 5 от Европейското партньорство посочва, че „помощта за държавите от Западните Балкани зависи от напредъка в изпълнението на критериите от Копенхаген и на конкретните приоритети от настоящото Европейско партньорство. Ако тези условия не бъдат спазени, Съветът може да предприеме съответните мерки“.

# ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- 102.** Одитът установи, че помощта от ЕС в областта на върховенството на закона в Косово не е достатъчно ефективна. Помощта има скромни приноси за изграждане на капацитет в полицейските служби на Косово, а напредъкът в борбата срещу организираната престъпност не е голям. В сектора на съдебната система помощта носи ползи, но тази област продължава да страда от политическа намеса, неефективност, липса на прозрачност и неприлагане на законите. Интервенциите на ЕС имат ограничени резултати в борбата с корупцията, която продължава да е широко разпространена в много области. Най-големият напредък е постигнат при митническите органи. Положителни развиятия почти липсват по отношение на установяването на върховенство на закона в северната част на Косово. Като цяло устойчивостта на резултатите, постигнати от предоставената помощ, е застрашена от липсата на политическа воля, слабия финансов капацитет и ограниченото влияние на гражданското общество.
- 103.** На първо място, ограничената ефективност на помощта от ЕС може да се обясни със специфичните обстоятелства в Косово: ниското начално ниво за изграждане на върховенство на закона към момента на обявяване на независимост и недостатъчно приоритетно значение, което новите косовски власти отдават на проблемите в тази област. Освен това липсата на обща позиция на ЕС по отношение на признаването на независимостта на Косово намалява стимулиращото въздействие на бъдещо присъединяване към ЕС.
- 104.** Независимо от това и въпреки въведените през одитирания период подобрения одитът установи редица области, в които по-доброто управление от страна на Комисията и ЕСВД би могло да увеличи ефективността на предоставяната от ЕС помощ.
- 105.** Съответните цели и роли на действията за изграждане на капацитет на Комисията и EULEX не са били подложени на подходяща оценка и съпоставяне с референтни критерии при планирането на мисията EULEX. Целите на вътрешната сигурност на ЕС, свързани с Косово, не са били достатъчно координирани с целите на външната сигурност на ЕС, свързани с Косово.

- 106.** Координацията между операциите на Комисията и действията в рамките на ОПСО представлява голямо предизвикателство. Процедурите за планиране и възлагане на обществени поръчки продължават да поставят пречки пред ефективното сътрудничество. ЕС не е формулирал стратегия за изтегляне на мисията EULEX, която да доведе до прехвърляне на нейните функции по изграждане на капацитет на Комисията. От 2012 г. специалният представител на ЕС има по-сериозна роля в осигуряването на координация, но може да се постигне още по-добра интеграция в управлението на операциите по ОПСО. Общата координация на донорите в Косово е затруднена от ограничения капацитет на косовските власти да поемат водеща роля. Координацията между ЕС и органите на САЩ в Косово също следва да бъде подобрена, където това е възможно.
- 107.** Въпреки че EULEX е най-голямата мисия по ОПСО до този момент, нейната ефективност за укрепване на върховенството на закона е засегната от ограничения в човешките ресурси. Държавите членки не командирова достатъчно служители в EULEX. Освен това персоналът често е командирован за прекалено кратки срокове и без да разполага с необходимите умения за изграждане на капацитет. Работата на EULEX се затруднява и от факта, че мисията не разполага с правосубектност.
- 108.** Броят на служители в ПЕС, натоварени с наблюдение на подкрепата от страна на Комисията за постигане на върховенство на закона, не отразява значимостта на тази област. Въпреки това проектите по ИПП като цяло се управляват подходящо.
- 109.** ЕСВД и Комисията не използват достатъчно (заедно с предоставянето на помощ) диалога по въпросите на политиката и обвързването с условия като инструменти за постигане на целите на ЕС в областта на върховенството на закона в Косово. Скорошното въвеждане на „структуриран диалог в областта на върховенството на закона“ и пътна карта за либерализиране на визовия режим биха могли да са сериозна стъпка напред в това отношение.

## ПРЕПОРЪКИ

### ПРЕПОРЪКА 1

Съветът и Комисията следва да се уверят, че целите в областта на върховенството на закона в Косово са свързани с конкретни референтни критерии, спрямо които може да се оценява напредъкът. Също така трябва да се вземат предвид целите на ЕС по отношение на вътрешната сигурност.

### ПРЕПОРЪКА 2

С оглед подобряване на координацията, ЕСВД и Комисията следва да преразгледат процедурите на Комисията за планиране и възлагане на обществени поръчки, за да гарантират, че те отговарят на оперативните нужди на EULEX. Наред с това следва да се изготви стратегия за изтегляне на мисията EULEX, която да доведе до прехвърляне на нейните функции по изграждане на капацитет на Комисията.

### ПРЕПОРЪКА 3

ЕСВД следва да работи с държавите членки, за да се увери, че бъдещите мисии в рамките на ОПСО ще оперират с пълния одобрен брой служители, ще се изпълняват за нужния период от време и ще разполагат с необходимите умения, за да бъдат ефективни.

### ПРЕПОРЪКА 4

Съветът и Комисията следва да гарантират, че в бъдеще мисиите по ОПСО ще имат юридическа правосубектност.

**ПРЕПОРЪКА 5**

ЕСВД и Комисията следва да гарантират, че назначаването в представителството на ЕС в Прищина на служители, отговорни за управлението на помощта в областта на върховенството на закона, отразява високия приоритет на тази област за ЕС.

**ПРЕПОРЪКА 6**

Съветът, ЕСВД и Комисията следва да осигурят провеждане на диалог по политиките с Косово, който да се фокусира по-специално върху укрепването на правовия ред и да е обвързан със стимули за неговото постигане, както и да установява условия с висок приоритет.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 16 октомври 2012 г.

*За Сметната палата*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Председател*



### ФИНАНСОВА ПОМОЩ ОТ ЕС НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО (ЗАПАДНИ БАЛКАНИ)

Бенефициент	Помощ по ИПП за 2011 г. (в евро)	Помощ по ОПСО за 2011 г. <sup>1</sup> (в евро)	Население <sup>2</sup>	Помощ от ЕС на глава от населението (в евро)
Албания	94 428 286		3 069 275	31
Босна и Херцеговина	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Хърватия	156 528 286		4 290 612	36
Бивша югославска република Македония	98 028 286		2 048 619	48
<b>Косово</b>	<b>68 700 000</b>	<b>132 566 667</b>	<b>1 733 872</b>	<b>116</b>
Черна гора	34 153 943		625 266	55
Сърбия	201 879 600		7 120 666	28

<sup>1</sup> Разходите по ОПСО за Косово (EULEX) и Босна и Херцеговина (EUPM) са изчислени въз основа на одобрените от Съвместните действия на Съвета разходи, разпределени на пропорционална основа (за EULEX — 165 милиона евро за покриване на разходите от 15 октомври 2010 г. до 14 декември 2011 г., и 72,8 милиона евро от 15 декември 2011 г. до 14 юни 2012 г.).

<sup>2</sup> Данни за населението съгласно резултатите от преброяването на населението от 2011 г., с изключение на Босна и Херцеговина и Бившата югославска република Македония, за които ГД „Разширяване“ предоставя прогнозни данни за 2009 г.

Източник: Анализ на Палатата на данни от Комисията.

## ОДИТНА ИЗВАДКА

Проекти по Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)		
Договор (Реф. номер в системата CRIS)	Име на проекта	Бюджет (в евро)
2009/209-712	Туининг проект, гранична полиция	2 000 000
2008/172-158	Оборудване за граничната полиция	412 506
2008/172-282		635 210
2010/250-987		480 238
2010/248-943		1 967 353
2010/253-575		372 948
2009/215-030	Реформа на системата за правно образование	3 600 000
2010/241-467	Завършване на процедурата по преназначаване на съдии и прокурори (ИПП/ИС)	876 460
2008/169-890	Подкрепа за реформата на процедурите за възлагане на обществени поръчки	1 912 373
2008/169-230	Подпомагане на институциите за борба с корупцията в Косово	997 260
2009/202-640	Подготовка на фискален и митнически план в съответните администрации в Косово (UNSCR 1244)	102 876
2009/211-402	Подпомагане на митническата и фискалната администрация	2 639 500

Договор (Реф. номер в системата CRIS)		
Договор (Реф. номер в системата CRIS)	Име на проекта	Стойност (в евро)
2008/154-134	Повторно назначаване на съдии и прокурори в Косово	5 000 000

Действия за наблюдение, насочване и предоставяне на съвети (ННС)		
Компонент	Реф. номер EULEX	Име на действието за ННС
Полиция	PSD05/2009	Екипен подход — наказателни разследвания
Полиция	PSD10/2009	Полицейски действия, основани на разузнаването
Полиция	PSD19/2009	Гранична полиция — по-добро планиране
Полиция	PSD24/2009	Рационализиране на структурата на полицейските служби на Косово
Правосъдие	-	Съдии по криминални и граждански дела
Правосъдие	-	Прокурори
Митници	CC/06/2009	Подобряване на вътрешната комуникация и обмен на данни, по-специално обмен и разпространяване на разузнавателни данни
Митници	CC/09/2009	Изпълнение на плана за действие за интегрирано управление на границите, по-специално усъвършенстване на инфраструктурата и оборудването в митническите пунктове

### **ПОДРОБНИ ОДИТНИ ВЪПРОСИ И ОДИТНИ КРИТЕРИИ**

Палатата потърси отговор на одитните въпроси, като ги раздели на подвъпроси, свързани с ефективността и въздействието на интервенциите, както и с проблеми на управлението. Всяка тема беше разгледана чрез отговор на подробните въпроси, представени в настоящото приложение заедно с одитните критерии, използвани от Палатата.

#### **Ефективна ли е помощта от ЕС? Като цяло постигнала ли е планираните резултати помощта от ЕС в областта на върховенството на закона?**

При разглеждането на този въпрос бяха взети предвид следните критерии:

- а) Докладите за напредъка на ЕС са отчетли задоволителен напредък.
- б) Приоритетите, определени от Европейското партньорство, са изпълнени.
- в) Целите, определени в документите за многогодишно планиране и Съвместното действие на Съвета за EULEX, са били изпълнени.
- г) Дейностите по проектите са изпълнени навреме и в съответствие с планираното, а бенефициентите са ангажирани и участват в изпълнението на проектите/действията.
- д) Целите, определени в проектите/действията за ННС, са изпълнени.

#### **В състояние ли са косовските власти да управляват устойчиво налагането на върховенство на закона без донорска намеса?**

При разглеждането на този въпрос бяха взети предвид следните критерии:

- а) Комисията и ЕСВД/EULEX оценяват перспективите косовските власти да са в състояние да управляват налагането на върховенство на закона без донорска намеса.
- б) Властите в Косово са ангажирани с реформата в областта на върховенството на закона и разполагат с технически и финансов капацитет да управляват тази област устойчиво.

**Съществува ли добре дефинирана цялостна стратегия на ЕС за установяване на върховенство на закона в Косово и конкретни, ясно определени цели за различните органи?**

При разглеждането на този въпрос бяха взети предвид следните критерии:

- а) Стратегията на ЕС за установяване на върховенство на закона в Косово е част от ясна обща стратегия за Косово.
- б) Стратегията на ЕС за установяване на върховенство на закона в Косово съответства на политиките на ЕС в областта на върховенството на закона.
- в) Органите на ЕС, натоварени с изпълнението на стратегията, имат ясен мандат и целите им не се препокриват.
- г) Броят на целите е ограничен до разумно ниво, те са подредени по приоритет и са SMART (конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове).

**Съществува ли добра координация между органите на ЕС по отношение на помощта от ЕС за установяване на върховенство на закона в Косово?**

При разглеждането на този въпрос бяха използвани следните критерии:

- а) Общата координация между органите на ЕС посредством комуникация и докладване е навременна и последователна.
- б) Процесите на планиране и изпълнение в различните органи на ЕС са координирани.
- в) Специфичната комуникация и докладването между органите на ЕС са навременни и последователни.

**Координирана ли е добре помощта от ЕС с другите заинтересовани страни?**

При разглеждането на този въпрос бяха използвани следните критерии:

- а) Съществува изчерпателна оценка на нуждите на Косово в областта на върховенството на закона и анализ на необходимите ресурси.
- б) Съществува разделение на функциите в страната чрез споразумения с водещите донори в областта на върховенството на закона.
- в) Помощта на ЕС е планирана в координация с другите донори и съществуват механизми, които осигуряват координирано изпълнение на помощта.

**ЕС извършил ли е подходяща оценка и предприел ли е действия за намаляване на рисковете, на които е изложено финансирането?**

При разглеждането на този въпрос бяха взети предвид следните критерии:

- а) Рисковете във връзка с използването на средства на ЕС са идентифицирани и оценени.
- б) Разработени са и се изпълняват подходящи стратегии за намаляване и управление на рисковете.

**Финансовите и човешките ресурси на ЕС, ангажирани за установяване на върховенството на закона в Косово, разпределени ли са съгласно приоритетите на помощта от ЕС в тази област и имат ли ясни срокове за изпълнение?**

При разглеждането на този въпрос бяха взети предвид следните критерии:

- а) За изпълнението на стратегията на ЕС (от началото до изтеглянето на мисията) са определени ясни междинни целеви нива и съществува прогнозна оценка на ресурсите, които ще са необходими на всеки етап.
- б) Финансовите ресурси, заделени за интервенциите, са разпределени съгласно приоритетите на ЕС.
- в) Служителите, работещи по интервенциите, разполагат с необходимите експертни познания и са на разположение в срок.

**Използвани ли са ефективно други средства (диалог, налагане на условия и мониторинг), които могат да помогнат за постигането на целите на помощта?**

При разглеждането на този въпрос бяха взети предвид следните критерии:

- а) Диалогът по въпросите на политиката, провеждан от ЕС, е насочен към основните слабости/нужди от реформа в областта на върховенството на закона и позволява формулирането на подходящи предложения.
- б) ЕС подпомага постигането на целите в областта на върховенството на закона чрез поставяне на подходящи условия.
- в) ЕС разполага с подходяща система за мониторинг на предоставяната помощ в областта на върховенството на закона.

### АНАЛИЗ НА ПРОПУСКИТЕ В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЗАКОНИ, СВЪРЗАНИ С БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

Правен текст	Оценка и недостатъци	Последици
Закон за борба с корупцията и съществуващи разпоредби относно корупцията в Наказателния кодекс (НК).	Мандатът на Агенцията за борба с корупцията на Косово е ограничен до разследване на некриминални дейности, като Агенцията не може да започне съдебно преследване. Законът за борба с корупцията и Временния наказателен кодекс дефинират корупцията по различен начин.	Правомощията на Агенцията изключват разследването и съдебното преследване на всички видове престъпна корупция.
Съществуващи разпоредби в Наказателния кодекс (НК) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) относно конфискацията на материални облиги, придобити чрез престъпна дейност.	Конфискувано е много малко имущество и изглежда липсва воля за прилагане на съответните законови разпоредби в случаи, при които се наблюдава изключително сложно корупционно поведение с участието на висши държавни служители.	Осъдените престъпници запазват собствеността върху имуществото, придобито чрез престъпна дейност.
Закон за декларирането на произхода на имуществото и даренията на висшите държавни служители (закон за декларирането на имущество).	Слаба рамка за налагане на санкции, в т.ч. например декларирането на неверни данни не се счита за престъпление.	Декларациите на имущество продължават да показват несъответствия между декларираните активи и реалните доходи.
Закон за предотвратяването на конфликти на интереси при изпълнението на обществени функции.	В закона относно конфликтите на интереси не са уредени съответните задължения за докладване, като в него се посочва единствено, че Агенцията за борба с корупцията на Косово следва да приканва държавните служители да избягват конфликти.	Продължават да съществуват конфликти на интереси.
Закон за достъп до публични документи.	Този закон предвижда глоби в случай на нарушение, но оставя неясно дали те следва да бъдат изплатени от институцията, или от отговорния служител.	Недостатъчната прозрачност води до по-слаб надзор върху публичните действия и по-големи възможности за корупция.
Закон за финансирането на политически партии.	Законът нито забранява, нито стриктно урежда даренията от правни субекти, които предоставят стоки или услуги на публичната администрация.	Практиките за финансиране на политическите партии не са прозрачни.

Източник: Европейска сметна палата.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- “Adapting the EU’s approach to today’s security challenges — the Review of the 2003 European Security Strategy”, European Union Committee/House of Lords, London, 2008.
- “Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)”, SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, ОИСР, 2010, 2011.
- Ball, N., *Promoting security sector reform in fragile states*, USAID, 2005.
- Blockmans, S., Wouters, J., Ruys, T., *The European Union and Peacebuilding, Policy and Legal Aspects*, ISBN: 9789067043298, 2010.
- Briscoe, I., Price, M., *Kosovo’s new map of power: governance and crime in the wake of independence*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2011
- Chivvis, Ch—S., *EU Civilian Crisis Management: the record so far*, RAND Corporation, 2010
- “Communicate, Coordinate and Cooperate. A series of papers on the A—Z of cohering EU Crisis Management in the post—Lisbon Era”, ISIS Europe, 2011
- “Corruption Cases Report Kosovo”, Advocacy and Legal Advice Centre, Transparency International, 2009
- “Corruption in Kosovo, implications for USAID”, USAID, 2006.
- “Corruption in the Western Balkans: bribery as experienced by the population”, UNODC Statistics and Surveys Section (SASS), OOH OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., Koenig, N., *ОПСО Missions and Operations: Lessons learned Processes*, European Parliament, Directorate—General for External Policies, 2012.
- Derks, M., More, S., *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform — An Overview of the EU’s set—up for SSR support anno spring 2009*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2009
- Derks, M., Price M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2010

- “EU Anti—Corruption requirements: Measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey” Transparency International, CIMAP, ISBN: 9783935711777, 2011
- “EULEX — The first ten years (1999—2009) — The rule—of—law mission in Kosovo”, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009
- “EULEX: Still in search of Identity”, IPOL — Balkan Policy Institute, Pristina, 2010
- “European Security and Defence Policy: the first ten years (1999—2009)”, Institute for Security Studies (EUISS), 2009
- “Fighting corruption in security sector reform”, *Peacebrief* n° 32, United States Institute of Peace, 2010
- Hobbing, P., *CEPS — Customs cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: the Role of Customs in the Management of the EU's external border*, 2011
- “Indicators of the spread of corruption in Kosovo’s Judicial System”, Kosovo Democratic Institute, Transparency International, Pristina, 2009
- Jones, S—G., Wilson, J—M., Rathmell, A., Riley, K—J., *Establishing Law and Order after conflict*, RAND Corporation, 2005.
- King, I., Mason, W., *Peace at any Price. How the world failed Kosovo*, ISBN 9780801445392, 2006.
- Korski, D., and Gowan, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe’s Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, 2009
- “Kosovo and Serbia: A little goodwill could go a long way”, International Crisis Group, Pristina, Belgrade, Brussels, 2012.
- “Kosovo Justice Support Program QR, October—December 2009”, USAID.
- “Kosovo: Time for EULEX to prioritize War Crimes”, Amnesty International, 2012.
- Lehne, S., *Kosovo and Serbia: Toward a normal relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- Malešič, M., *Crisis Management in the EU: International Coordination and Civil—Military Cooperation*, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
- “Mission in Kosovo — 6 years onwards: putting the Helsinki Final Act into action”, OCCE, 2005.
- “Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions”, OCCE, 2012.



- Montanaro, L., *The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State*, FRIDE, 2009
- “Nato presence in Kosovo, Implications of KFOR troop reduction and essential political processes”, NATO, Open Society Foundations, Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Club, Pristina, 2011
- “North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice”, *Europe Report* n° 211, International Crisis Group, Pristina, Mitrovica, Brussels, 2011
- Philips, D—L., *Realizing Kosovo’s Independence*, National Committee on American Foreign Policy, 2010
- Poston, M., *UK assessment and proposed support in the RoL sector in Kosovo*, Department for International Development (DFID), 2008
- “Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act”, Safer world, London, 2011
- Qosaj, A., Mustafa, *Strengthening Rule of Law in Kosovo: the Fight against corruption and organised crime*, Kosovo Institute for Policy Research and Development (KIPRED), *Policy Paper* 2010/8, Pristina, 2010
- Rathmell, A., Oliker, O., Kelly T—K., Brannan, D., Crane, K., *Developing Iraq’s security sector*, RAND Corporation, 2005.
- Rehl, J. Weisserth, H—B., *Handbook on OIFCO — The Common Security and Defence Policy of the European Union*, European Security and Defence College.
- “Rule of Law tools for post—conflict states: monitoring legal systems”, United Nations Rule of Law, 2006.
- Sadiku, L., *Civil Society against Corruption: Report Kosovo*, Hertie School of Governance, 2010
- “Securing peace and development: the role of the OOH in supporting security sector reform”, *Report of the SG*, OOH — General Assembly, 2008
- “Security Reform and Governance”, *DAC reference document*, OIICP, 2005.
- Simonen, K., *The state versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention*, ISBN13: 9789004202917, 2011

## ПРИЛОЖЕНИЕ V

- “Situation in Kosovo. Information note from Mr. Von Sydow”, Parliamentary Assembly CoE, 2010
- “Special Report: The EU’s experience with Security Sector Governance”, United States Institute of Peace, 2011
- Summers, J., *Kosovo: A precedent? The declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self—Determination and Minority Rights*, ISBN13: 9789004175990, 2011
- “The Rule of Law in Independent Kosovo”, Europe Report n° 204, International Crisis Group, Pristina, Brussels, 2010.
- “The Corruption Monitor: Monitoring Report on Institutional Activities in the Fight Against Corruption September—October 2011”, FOL, 2011
- “The Fragile Triangle — Police, judges and prosecutors coordination during criminal proceedings response in Kosovo”, Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), Pristina, 2010
- “The UK approach to stabilisation”, Department for International Development (DFID), 2008
- “Trust Me, I’m an International: on the Relationship between Civil Society and the International Community in Kosovo”, FOL discussion paper.
- “US Army — Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building”, Strategic Studies Institute, 2010
- Weiler, Q., *The EU and Security Sector Reform in Africa: a leader in theory, a laggard in reality?* OOH University/ College of Europe, 2009
- Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy*, ISBN13: 9780199249794, 2002.
- Zogiani, A., Pula, B., Bërxulli, D., Mulaj, I., *USAID — Early Warning Report Kosovo, January—June 2006*, Evaluation Report, ABA—Roli Activities in Kosovo, USAID, Kosovo, 2010

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### I.

Моля, обърнете внимание, че това са съвместни отговори на Комисията и ЕСВД на специалния доклад за Косово на Сметната палата.

ЕСВД и Комисията изразяват съгласие с оценката и намират за положително, че констатациите на Палатата потвърждават напредъка в някои области. Въпреки това следва да се подчертаят значителните постижения на EULEX, като се има предвид нелеката ситуация, която е наследил в Косово. В някои случаи структурните и институционални слабости наистина затрудняват провеждането на изпълнителните дейности, но издаването на над 300 присъди по наказателни и граждански дела и намирането на решение за 23 000 спора за собственост, свързани с конфликта, говорят за положителното въздействие на мисията. Междувременно останките на над 300 изчезнали лица бяха върнати на техните семейства. И в приключените, и в текущите дела чрез действията на EULEX сериозно бе разклатено чувството на безнаказаност чрез разследване и наказателно преследване на министри, политици и висши държавни служители, бивши военновременни командири, изтъкнати бизнесмени и разузнавателни служби.

Освен статистически измеримите резултати следва да се отбележи, че в много случаи EULEX е действал като възпиращ и превантивен фактор и е предотвратил ситуации, които в противен случай биха прераснали в конфликти. Предвид нестабилното състояние на косовските институции, гарантиращи принципите на върховенството на закона, по време на установяването на мисията, настоящата относителна стабилност следва да се има предвид при оценяване ефективността на инвестицията на ЕС.

### IV.

Положително е, че Палатата признава пред какви предизвикателства Комисията и ЕС са изправени в Косово. Същото се отнася и за изричното признание на Палатата, че постигането на резултати в областта на върховенството на закона в Косово е дългосрочен процес. Палатата също така признава, че различията относно статута усложняват работата на Комисията, включително в областта на върховенството на закона.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### V.

Косово е на ранен етап в процеса на интеграция. Въпреки че не са замислени като инструменти за налагане на „обвързване с условия“, както е посочено от Палатата, Комисията насърчава Косово да направи необходимите реформи в контекста на визовия диалог и на проучването на възможностите за споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА) между ЕС и Косово. Освен това, както отбелязва Палатата, през 2012 г. бе поставено началото на структурирания диалог на високо равнище в областта на върховенството на закона.

### VI. Първо тире

Комисията и ЕСВД приемат препоръката на Сметната палата и вече работят по нея.

Използването на обективни показатели и референтни критерии в програмирането на ИПП ще бъдат част от секторния подход, който ще бъде възприет по ИПП II. Също така в рамките на Съвместния съвет за координация в областта на върховенството на закона, EULEX, Комисията/Представителството на ЕС и косовските органи работят за постепенното премахване на някои елементи от мандата на мисията EULEX, за да се постигне необходимата степен на ангажиране на Комисията с проследяването и прехвърлянето на нейните функции посредством ИПП.

Комисията ще включи препоръката на Палатата да отрази целите на ЕС в областта на вътрешната сигурност в своето програмиране на помощта при изготвянето на общата стратегическа рамка за всички страни, обхванати от процеса на разширяване, и на стратегическия документ за Косово по ИПП II.

### VI. Второ тире относно координацията

ЕСВД и Комисията са съгласни, че координацията може още да се подобри. По отношение на координацията между Комисията/Представителството на ЕС, EULEX, СПЕС и САЩ, в доклада на Палатата са отразени предизвикателствата пред координацията между отделните субекти в началото на съответните им мандати. Съвместното действие относно EULEX беше прието през февруари 2008 г., развързването на EULEX започна през април и EULEX заработи с пълен капацитет едва през декември 2008 г. Успоредно с това Европейската агенция за възстановяване беше премахната и Бюрото на ЕС за връзка (понастоящем Представителство на ЕС) отговаря изцяло за помощта по ИПП в Косово. Непосредствено след декларацията за независимост на Косово настъпи период, през който трети държави, включително държавите — членки на ЕС, промениха и засилиха своето присъствие в Косово.

Понастоящем координацията се засилва, особено между EULEX и Представителството на ЕС (ПЕС). Пример за това е Съвместният съвет за координация в областта на върховенството на закона, който възнамерява да направи въпроса за помощта и за ННС (наблюдение, насочване и предоставяне на съвети) свой приоритет. Съвместяването на двойни функции от страна на СПЕС и ръководителя на Представителството на ЕС (като СПЕС също дава политически насоки на EULEX) говори в полза на това развитие. Комисията ще продължи да се стреми към подходящи консултации и сътрудничество със САЩ относно проектите за законодателство и изпълнението на инициативи, свързани с достиженията на правото на ЕС.

Що се отнася до програмирането, използването на обективни показатели и прилагането на референтни критерии при програмирането на ИПП II и секторният подход също ще улеснят координацията с EULEX.

### Относно процедурите по възлагане на обществени поръчки

Комисията и ЕСВД са съгласни да преразгледат конкретното прилагане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, по-специално как тези процедури могат да бъдат ефективно прилагани с цел да се гарантира, че оперативните изисквания на мисията в рамките на ОПСО действително са изпълнени.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

Що се отнася до препоръката Комисията да поеме функциите на EULEX за изграждане на капацитет, мандатът на мисията на ЕС е да насочва, наблюдава и съветва органите на Косово относно върховенството на закона. EULEX има и някои изпълнителни функции. Очаква се, че при постепенното премахване на EULEX съответните косовски институции ще бъдат достатъчно зрели и ще поемат отговорността за управление на съдебната система на Косово. Комисията обаче ще продължи да следи новостите в областта на върховенството на закона в Косово и при необходимост ще подкрепя и подпомага органите на Косово, по-специално чрез финансова помощ по ИПП, която може да се използва и за подпомагане на по-нататъшното изграждане и консолидиране на съдебната система на Косово.

### **ЕСВД: относно стратегията за изтегляне**

По отношение на стратегията за изтегляне на мисията Съветът определи принципа на ангажираност на местно равнище и подход на сътрудничество на EULEX с косовските органи. Постепенното предаване на щафетата на косовските органи при доказан напредък на изпълнителните дейности на мисията трябва действително да бъде съпроводено с по-голяма помощ от Комисията. Що се отнася до препоръката Комисията да поеме функциите на EULEX за изграждане на капацитет, мандатът на мисията на ЕС е да насочва, наблюдава и съветва органите на Косово относно върховенството на закона. EULEX има и някои изпълнителни функции. Комисията ще продължи да следи новостите в областта на върховенството на закона в Косово и при необходимост ще подкрепя и подпомага органите на Косово, по-специално чрез финансова помощ по ИПП, която може да се използва и за подпомагане на по-нататъшното изграждане и консолидиране на съдебната система на Косово.

### **VI. Трето тире**

ЕСВД е съгласна, че в тази област ще бъде от полза постоянното сътрудничество с държавите членки, и работи по този въпрос. Преди развърщането или значителното реструктуриране бяха лансирани системни „упражнения по засичане на силите“ като инструмент за измерване на предвидената необходимост на мисията от ресурси и обхват на развърщане.

### **VI. Четвърто тире**

Комисията и ЕСВД са съгласни бъдещите мисии на ОПСО да имат юридическа правосубектност.

Комисията повдигна този въпрос в неотдавнашното си съобщение до Съвета относно финансовото управление на мисиите на ОПСО, в резултат на което понятието „юридическа правосубектност“ за мисиите на ОВППС е в процес на обсъждане. Съвместна работна група между Комисията и ЕСВД проучва как то би могло да се приложи на практика.

### **VI. Пето тире**

Комисията и ЕСВД приемат препоръката, тъй като е от съществено значение в среда на нарастващо ограничаване на финансите и на човешките ресурси оперативният ѝ персонал да се задейства ефективно и ефикасно начин, за да бъдат отразени по подходящ начин нейните приоритети и работното натоварване за тяхното осъществяване. Горепосоченото прилагане на референтни критерии следва да улесни Комисията да отпуска средства за целите на политиката.

### **VI. Шесто тире**

Комисията вече е изпълнила препоръка б. Вследствие на това на 30 май 2012 г. бе поставено началото на структурирания диалог в областта на върховенството на закона. Косово е на ранен етап в процеса на интеграция. Въпреки че не са замислени като инструменти за налагане на „обвързване с условия“, както е посочено от Палатата, Комисията използва „инструменти“ като визовия диалог и проучването за осъществимост, за да насърчи Косово да проведе необходимите реформи.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### ВЪВЕДЕНИЕ

#### 14.

Към края на август 2012 г. мисията е имала 2170 души персонал, от които 1201 международен персонал от максимален брой международен персонал за развързване 1250. 887 са командирани.

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

#### **„Полицейски служби на Косово: одитираните от Палатата интервенции на ЕС са постигнали скромни успехи и продължават да срещат сериозни предизвикателства, по-специално в борбата срещу организираната престъпност“**

Както се казва в доклада на Комисията за напредъка, косовската полиция е подобрила ефективността си въпреки специалните обстоятелства, преобладаващи в местните условия, включително политическа намеса и изпълнена с предизвикателства работна среда.

#### 23.

С времето EULEX (както бе отбелязано в доклада за програмата EULEX за 2009 г.) привел ясни доказателства за фрагментарния подход на институциите на Косово при събирането на разузнавателни сведения. Проектът по ИПП вече напредваше към своето осъществяване. EULEX следователно има за цел да гарантира, че информационната система, разработена в рамките на косовската гранична полиция, е интегрирана в единна система на косовската полиция, а не е независима система, изолирана от централните институции. След двата одитирани проекта по ИПП Комисията стартира нов проект по ИПП „Полицейски действия, основани на разузнаването“ в тясна координация с мисията EULEX и с нейната солидна подкрепа.

#### 24.

Комисията полага максимални усилия да координира действията си със САЩ — най-големия донор в Косово по линия на двустранното сътрудничество. Органите на Косово оттеглиха финансираната от САЩ система в средата на 2011 г. и оттогава финансираната от ЕС система за управление на границите е напълно оперативна и понастоящем е единствена в страната.

#### 25.

Осъществяването на последващ „туининг“ проект по годишната програма на ИПП за 2011 г. започва през есента на 2012 г. Проектът ще се съсредоточи върху борбата с трафика на наркотици и подкрепата за пресичане на маршрутите за трафик на наркотици, включително чрез засилване на сътрудничеството със съседните държави. По отношение на обмена на информация проектът следва да се основава на резултатите от проекта „Полицейски действия, основани на разузнаването“.

#### 27.

През 2009 г. косовската полиция (КР) е разполагала с няколко конкурентни разузнавателни центъра и с неясно структурирана и уеднаквена система за събиране на разузнавателни данни (вж. доклада за програмата EULEX, юни 2009 г.); като се има предвид, че до 2012 г. косовската полиция е постигнала единна, централизирана система за събиране, съставяне, анализ и разпространение на разузнавателни данни (вж. доклада за програмата EULEX, юни 2012 г.), признак за добър напредък на косовската полиция в усилията ѝ да се превърне в полицейска организация, основана на разузнаването. Все още е нужна съществена консолидация, но придобитата способност е устойчива.

#### 28.

Както е отбелязано в параграф 37, спирането на прилагането на някои действия на ННС не означава непременно, че изграждането на капацитет не продължава под други форми (например смесени екипи на прокурорите, работещи в рамките на изпълнителните правомощия на EULEX.)

#### 29.

Въпреки че се признава, че одитираните от Палатата спасителни операции само частично са постигнали своите цели, общо 18 проекта за ННС бяха напълно завършени и доведоха до по-високи резултати в области като подобряването на организационната структура, система за събиране и разпространение на разузнавателни данни, проактивна стратегия за борба с наркотиците, по-добър капацитет за планиране в граничната полиция, прехвърляне на отговорността за голяма част от демаркационната граница от КФОР към косовската полиция, както и по-добро управление на патрулирането.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### 30.

Комисията и ЕСВД са съгласни, че Косово е постигнал неголям напредък в борбата с организираната престъпност. Както се посочва в доклада за напредъка за 2011 г., Косово не разполага със съответния капацитет. Сътрудничеството между полицията и прокурорите в Косово не е проактивно и ефективно. Въпреки това се полагат усилия за борба с организираната престъпност. Между 2009 и 2011 г. обемът на заловените от косовската полиция наркотици се е увеличил с близо 300 % (276 кг хероин и марихуана спрямо 96 кг през 2009 г.), както и броят на разследванията, осъществявани въз основа на разузнавателни данни (доклад на програма EULEX за 2012 г., стр. 12 и 13). Отговорностите на ръководения от EULEX Център за финансово разузнаване са били прехвърлени на косовската полиция през юни 2012 г.

### 31.

ЕСВД и Комисията са съгласни с оценката, че липсата на съвместна база данни вреди на сътрудничеството между полицията и прокурорите. Понастоящем се извършва програмиране и планиране на специална помощ за изграждане на съвместна база данни между полицията и прокуратурата.

### 32.

Европол, заедно със способностите за планиране и провеждане на граждански операции (СППГО), разработи системата за обмен на сведения от криминалното разузнаване между Европол и EULEX. „Националните звена на Европол“ в държавите членки на доброволен принцип са катализатори за обмена на информация в съответствие с препоръките в заключенията на Съвета 15771/08.

### 33.

В момента Косово не разполага с капацитет да защитава основни свидетели по дела с широк отзвук. Следователно звеното на EULEX за защита на свидетелите осигурява защита и преместване на свидетелите в рамките на изпълнителния мандат на EULEX. Макар че все така трудно се намират държави, желаещи да приемат преместени свидетели, следва да се подчертае, че няколко свидетели по дела с широк отзвук са били успешно преместени в чужбина. EULEX също така осигурява наблюдение, насочване и предоставяне на съвети. Освен това регионалният проект по ИПП осигурява допълнителна подкрепа за развитие на капацитета и обучение. Чрез нов проект по ИПП ще се осигури специализирано техническо оборудване за звеното.

### 35.

Въпреки че не всички постове могат да се запълнят незабавно, подкрепеният от Комисията и EULEX процес на проучване за надеждност и на преназначаване е крайъгълен камък в изграждането на върховенството на закона в Косово. Междувременно Съдебният съвет на Косово поема пълната отговорност за назначаването, проучването за надеждност и подбора на кандидатите за съдебни постове и създаде служба за съдебна и прокурорска оценка и проучване с цел подпомагане на процеса на подбор. Има обща липса на заявления от малцинствените общности за позиции в съдебната система. Процесът на проучване за надеждност и на преназначаване в Косово бе подобен, но не и идентичен с този в Босна и Херцеговина.

### 36.

Бюджетните ограничения често затрудняват косовските институции да предоставят адекватни финансови и човешки ресурси за проекти по ИПП. Един от компонентите на проекта „Реформа на системата на юридическо образование“ пострада поради 12 месечно закъснение при получаването на съфинансиране. Комисията споделя притесненията на Палатата относно устойчивостта на дейностите и потвърди своята загриженост на заседанията на Управителния комитет през 2012 г. Комисията изразява съжаление, че въпреки многократните усилия за включване на Юридическия факултет в Северна Митровица, същият не е бил в състояние да придаде официална форма на сътрудничеството.

### 37.

В повечето случаи прокурори и съдии от EULEX работят в смесени екипи или групи при упражняване на своите изпълнителни функции. Следователно тази съвместна работа допринася за изграждане на капацитета на местните прокурори и съдии.

### 38.

Въпреки че с реформата на специалната камера бе прекратен мандатът на повечето съдии от EULEX от първа инстанция, приетото законодателство в крайна сметка запазва повечето съдии от EULEX на апелативно ниво, като по този начин се запазва целостта на процеса на приватизация.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### 39.

Мандатът на EULEX Косово се съсредоточава основно върху случаите на тежки престъпления и на някои свързани с конфликта спорове за собственост. Повечето случаи от гореописаното забавяне са извън правомощията на EULEX Косово. Макар и напълно подкрепяна от ЕС, приведената в действие през ноември 2010 г. стратегия бе изготвена главно от Съдебния съвет на Косово. ЕС въпреки това подкрепя правителството на Косово в подобряването на ефикасността на съдиите, прокурорите и правосъдната администрация чрез консултации и изпълнителни дейности на EULEX Косово, както и благодарение на проекта по ИПП за 2010 г., който подкрепя Съдебния и Прокурорския съвет на Косово. В рамките на тези усилия за намаляване на забавянето непрекъснатото международно участие гарантира, че са били взети под внимание принципите на справедлив процес и правилно производство.

### 40.

Мисията признава слабости в разпределението на делата между съдиите и прокурорите в Косово. Дейността „въвеждане на прозрачна система за разпределение на делата“ в рамките на ННС за съдии, одитирани от Палатата, пряко засяга този въпрос. През изминалата година (2011) системата за разпределяне на делата (СРД) беше приета в косовските окръжни и районни съдилища и във Върховния съд. EULEX подкрепи и създаването на служби за публична информация (СПИ) в косовските районни съдилища, но това усилие на съдебната система на Косово все още не е приключило. Подобряването на прозрачността обаче все още е проблем и мисията продължава да работи по въпроса. По отношение на финансираната от ЕС „информационна система за управление на съдилищата“ властите на Косово в момента планират да извършат обновяване/промяна, от която системата се очаква да стане напълно функционална.

### 45.

Като цяло подкрепата на ЕС (чрез EULEX и Комисията) допринесе за по-добро спазване на съобразените с ЕС митнически процедури и повиши ефективността и резултатите на косовските митниците според измерими вътрешни данни. Общественото мнение все още не е напълно признало постигнатия напредък.

### 47.

Съществува силен политически ангажимент от страна на правителството на Косово за реформа на законодателството в областта на обществените поръчки през 2010 г. Тъй като необходимостта от подобрения също бе подчертана в доклада за напредъка, в проекта бе поставен по-силен акцент върху изготвянето на първичното законодателство. За Комисията това беше основен приоритет и в контекста на борбата с корупцията. Новият закон влезе в сила през октомври 2011 г.

### 49.

В някои случаи структурните недостатъци и присъщите трудности наистина затрудняваха провеждането на изпълнителните дейности. Общественото възприемане на EULEX обаче остава обусловено от медийното отразяване на минимален брой случаи и не отчита обективните показатели на мисията, в това число 31 присъди по дела за корупция и дела, по които се води допълнително разследване.

В много случаи EULEX се проявява като възпиращ фактор, създавайки стимули за косовските органи, отговорни за възлагането на обществени поръчки, да спазват процедурите. Тези резултати обаче трудно могат да бъдат регистрирани и още по-малко — медиатизирани.

### 50.

Въпреки че броят на свързаните с конфликта висящи дела постоянно намалява, както се вижда от по-горните цифри, устойчиви изпълнителни резултати ще бъдат измерени единствено въз основа на желанието и способността косовските прокурори и съдии да продължават да работят по чувствителните дела. С добрите си резултати EULEX нанесе удар по културата на безнаказаност благодарение на разследванията и преследванията на високопоставени министри, политици и висши държавни служители, бивши военновременни командири, изтъкнати бизнесмени и разузнавателни служби;

Много от тези дела все още са в процес на разглеждане пред съдилищата.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

**51.**

Комисията е съгласна, че корупцията продължава да доминира в много области. Това е отразено в доклад за напредъка за 2011 г., в който се потвърждава, че гражданите редовно се сблъскват с корупцията в полицейските, митническите и съдебните служби, както и в областта на образованието и здравеопазването. Косово все така е изправено пред сериозни предизвикателства в борбата си с корупцията. В допълнение към завършването на законодателната рамка е необходимо косовските съдебни и правоприлагащи органи да бъдат по-инициативни и да подобрят сътрудничеството помежду си.

**53.**

Комисията многократно е подчертавала необходимостта от намаляване на броя на органите, упражняващи надзор над обществените поръчки, пред косовските власти на най-високо равнище, включително на секторните и пленарните заседания в рамките на диалога относно процеса на стабилизиране и асоцииране.

**56.**

Макар и да е вярно, че отделните програмни действия за ННС не биха могли да бъдат специално насочени към северната част, в северната част бяха проведени редица инициативи от областта на върховенството на закона под формата на оперативно наблюдение, насочване и предоставяне на съвети, наред с изпълнителните дейности в областта на върховенството на закона. Техният успех до голяма степен продължава да бъде възпрепятстван от липсата на свобода на операциите от юли 2011 г. и по-общо — от невъзможността за поддържане на реда и върховенство на закона сред местното население.

**58.**

ЕСВД е съгласна, че косовските полицейски звена следва да отразяват етническия състав на областите, в които изпълняват своите задължения. Мисията подкрепя този принцип още от самото си начало и продължава да го подкрепя.

**59.**

EULEX предоставя помощ в това отношение чрез извършване на митнически проверки на тези пунктове. Търговските камиони се приканват да се явяват на митническия терминал в Митровица за освобождаване от митница.

Данните, събрани на пунктовете и на терминала, се проверяват за допълнително разследване за избягване на мита.

**60.**

Съдиите и прокурорите от EULEX отново поеха работата си в съда в Митровица от февруари 2012 г. след смущенията, които започнаха през юли 2011 г. EULEX успя да запази позициите си в съда до ноември 2011 г., когато това стана невъзможно поради опасения относно безопасността.

**61.**

Преместеният персонал продължава да изпълнява задълженията си в северната част.

**62.**

EULEX не беше инициатор на посочените закони. Когато EULEX участва пряко, тя работи съвместно с местните партньори за изготвянето на законодателство в областта на върховенството на закона, най-вече чрез съвместни работни групи, чрез които се оказва влияние и се позовава участие. В този конкретен случай косовското Министерство на правосъдието е неразделна част от тези усилия.

**63.**

Ограниченията в общия бюджет често наистина затрудняват косовските институции да предоставят адекватни финансови и човешки ресурси за проекти по ИПП.

След неуспеха да се приложи стенд-бай споразумението (СБС) с МВФ през 2010 г. икономическите политики в последно време бяха допълнени с наблюдавана от персонала програма и с ново СБС, което бе одобрено през април 2012 г.

**65.**

Представителството на ЕС и EULEX следиха отблизо използването на президентските помилвания. През 2012 г. броят на помилваните затворници намаля значително до 15 в сравнение със 103-те осъдени, помилвани миналата година. Не е бил помилван нито един осъден за престъпления по глава XIII (тероризъм, склоняване към национална или расова омраза и др.) или по глава XIV (военни престъпления, трафик на хора и др.) от Наказателния кодекс.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### 66.

ЕСВД и Комисията са ангажирани да изградят връзка с гражданското общество; както ЕС, така и EULEX са редовно провеждат диалог и обмен на информация с гражданското общество. Годишната среща между организациите на гражданското общество и Комисията преграства пряко в пленарно заседание относно диалога по линия на процеса на стабилизиране и асоцииране (ДПСА), което се провежда на следващия ден. Укрепването на гражданското общество ще бъде подкрепено с финансова помощ.

### 68.

Концепцията за прилагането на референтни критерии бе приета от държавите членки през 2011 г. Новата оперативна концепция и новият оперативен план на EULEX за 2012, възприети от държавите членки, впоследствие набелязаха оперативните цели и обективно проверимите показатели чрез Плана за изпълнение на мисията EULEX, който ги структурира като основани на резултатите проекти с прилагане на референтни критерии. Всяка цел ще бъде постигната чрез въвеждането на общо 38 действия по Плана за изпълнение на мисията, които съдържат обосновка/контекст, обща цел, списък на дейностите и на измеримите резултати, срокове и посочване на наличните ресурси, както и връзки към външна помощ.

Този подход се основава на предходни изрични позовавания на нуждите от създаване на „процес на прилагане на референтни критерии и на преразглеждане“, както вече бе отбелязано в оперативната концепция за 2008 г., допълнително определени на равнище мисия в система от програма, управление и референтни критерии, извършван чрез фишове за проследяване на ННС и съпровождащ механизъм за проследяване с цел измерване на напредъка по отношение на базовите показатели.

### 69.

Представителството на ЕС и Мисията преразглеждат съответните преимущества на двата вида помощ от ЕС преди финализирането на фишовете за ННС и проектите по ИПП. Фактори, сред които графикът, продължителността на минали участия и видът на необходимите експертни познания, безопасната среда и възможното свързване с изпълнителния мандат на EULEX ще бъдат взети предвид, за да се гарантира, че приоритетите са постигнати чрез координиран подход.

### 70.

ЕСВД и Комисията признават, че има възможност за подобрене и подобро взаимодействие между тези участници, като същевременно отбелязва, че естествените ограничения (включително срокове за внедряване, разнопосочни роли и задачи, както и различните роли на тези институции по отношение на органите на Косово) често са възпрепятствали тези усилия на място. Както бе отбелязано по-горе, вземат се под внимание сравнителните предимства и възможностите за взаимодействие. Допълнителната подкрепа за развитието на косовския капацитет за гарантиране на сигурността на свидетелите е конкретен пример за това.

### 71.

Развързването на EULEX през 2008 г. и дейността ѝ оттогава отразява значението, което ЕС отдава на въздействието на въпросите, свързани с върховенството на закона в Косово, върху вътрешната сигурност на ЕС.

По-скорошни инициативи, сред които диалогът за либерализиране на визовия режим и двустранните споразумения за обратно приемане между държавите членки на ЕС и Косово, допълнително приоритизират целите на ЕС за вътрешната сигурност.

### 72.

Борбата срещу трафика на хора е неразделна част от приоритетите на мисията.

Доказателство за усилията на мисията в това отношение е приоритетното разглеждане и присъдата по делото за река Тиса, при което съдът, съставен предимно от EULEX съдии, осъди 7 обвиняеми на 66 години затвор и наложи глоби за над 450 000 евро след смъртта на 15 души, сред които жени и деца, удавили се в река Тиса между Сърбия и Унгария.

### 74.

В контекста на двугодишните срещи на Комитета по политика и сигурност и на Постоянния комитет за оперативно сътрудничество и вътрешната сигурност, ЕС се стреми да разработи интегриран подход за сигурността на ЕС.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### „Координацията между институциите на ЕС и тяхното координиране с органите на Косово и международната общност все още е недостатъчна в някои области“

Съвместният съвет за координация в областта на върховенството на закона (JRCB) продължава да се събира представители на институциите на ЕС и органите на Косово заедно с EULEX и ПЕС/СПЕС, действащи като съпредседатели. JRCB се развиваше непрекъснато, за да се определят показатели за координация с косовските власти на най-високо равнище и за да бъде подобрена тя.

#### 77.

Сътрудничеството и координацията със САЩ в рамките на семейството на ЕС в Косово са от особено значение.

#### 78.

В последния мандат на JRCB СПЕС изрично е посочен като един от тримата председатели на JRCB.

Организацията е идентична за всички мисии на ОПСО. Специалните специализирани структури на място, като например JRCB в Косово, позволиха да се разработят необходимите механизми за координация.

По отношение на бележка под линия 59, предложението на EUPT не бе прието, тъй като след първоначалния план на EUPT Съветът прие процедури за управление на кризи, създавайки настоящата структура и свързаната с нея йерархична верига.

#### 79.

Като цяло проектите по ИПП се програмират през годината N-1, одобряват се през годината N и трябва да бъдат възлагани с договор най-късно през годината N + 3. Възлагането на обществени поръчки по ИПП отнема време, като се има предвид необходимостта да се гарантира, че процесът е строг, справедлив и прозрачен.

#### 80.

Комисията и ЕСВД са съгласни да преразгледат конкретното прилагане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, по-специално как тези процедури могат да бъдат ефективно прилагани с цел да се гарантира, че оперативните изисквания на мисията в рамките на ОПСО действително са изпълнени.

#### 81.

Оперативната концепция и Оперативният план на EULEX за 2012 г. се отнасят до стратегия за постепенно премахване, а координацията с Комисията относно постепенното въвеждане на програмирането на ИПП е основен елемент. Освен това първоначалните препоръки и насоки за стратегия за изход са налице във всеки оперативен план още от началото на мисията през 2008 г. и са се развили успоредно с процесите на формулиране от мисията на референтни критерии и процедури за оценяване. В крайна сметка решението относно стратегията за изход за EULEX може да бъде взето единствено от Съвета.

#### 85.

Тясната координация на място се допълва от срещи на персонала на НАТО и ЕС на централно равнище, за да се осигури едновременно и последователно планиране.

Унищожаването на пропускателен пункт 1 в северната част на Косово през лятото на 2011 г., въпреки присъствието на KFOR, говори за степен на насилие, която превишава възможностите на EULEX за борба с масовите безредици, дори когато работи с пълния си капацитет.

#### 87.

След удължаване на мисията от юни 2012 г. до юни 2014 г. и свързаното с него реструктуриране максималният брой международни служители за развърщане е намален на 1250, като в момента са развърнати средно 1200 души. Недостатъците в сформиранието на силите бяха признати и Съветът разреши увеличаване на границата на щатния персонал, за да се компенсира отчасти положението.

#### 88.

Полагат се усилия да се изисква минимална продължителност за назначаването на ключови позиции и да се получи удължаване в някои особени случаи.

#### 89.

По отношение на подготовката Мисията работи по изготвянето на общи учебни пакети за предварително подготвяне на нови служители за работата, която ще извършват в мисията, и мандата, който ръководи целите на мисията. За неklasираните кандидати EULEX е разработила обширна система за обратна информация за държавите членки, за да обясни защо даден кандидат не е бил избран.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

**90.**

При реструктурирането на мисията подборът на персонала като цяло се подобри, главно чрез запазване на висок таван за наетия персонал. Неспособността да се мобилизира допълнителен капацитет за борба с масовите безредици (под формата на формирани полицейски звена) се превърна в утвърден недостатък.

**91.**

EULEX използва различни вътрешни механизми за докладване, за да събират данни за изпълнението на отделните действия за ННС. Както отбелязва Сметната палата, те трудно могат да бъдат определени и количествено измерени. Както вече беше посочено в доклада, известна подкрепа за местните институции се постига чрез структурирани действия за ННС, а друга — като част от съвместни действия, попадащи в обхвата на изпълнителния мандат на EULEX. Поради тази причина е трудно да се прецени какви ресурси са били използвани за действията за ННС. По отношение на информацията за командированния личен състав, за такава мярка ще бъдат необходими данни за финансовия/човешки ресурс от всички допринасящи държави.

**92.**

Комисията повдигна този въпрос в неотдавнашното си съобщение до Съвета относно финансовото управление на мисиите на ОПСО, в резултат на което понятието „юридическа правосубектност“ за мисиите на ОВППС е в процес на обсъждане. Съвместна работна група между Комисията и ЕСВД проучва как то би могло да се приложи на практика.

**93.**

Фактът, че EULEX не е в състояние да подпише правно обвързващи споразумения, може да се уреди чрез прилагането на наскоро публикуваното Съобщение относно финансовото управление на мисиите на ОПСО. Подписването на технически спогодби обаче е обща практика, която частично преодолява липсата на обвързващи споразумения.

**94.**

ЕСВД приветства тези промени, тъй като те предлагат възможност за подобряване на развърщането и провеждането на операциите за мисиите по ОПСО.

**95.**

Комисията разпределя своя персонал въз основа на задълбочена оценка на работното натоварване във всички области на дейност, а не само в областта на върховенството на закона. Последната оценка на натоварването, извършена през март 2012 г., потвърди, че работното натоварване не изисква допълнителен персонал за ПЕС към въпросния момент. Комисията използва своите ресурси в среда, в която те са все по-ограничени, и прави така, че да ги използва колкото може по-ефикасно и ефективно. Използването на обективни показатели и референтни критерии в програмирането на ИПП II следва да спомогне за улесняването на отпускането на средства от страна на Комисията за целите на политиката.

**96. а)**

Комисията подчерта необходимостта Косово да съчетае приемането на законодателството с адекватното изпълнение и правоприлагане за дълъг период от време (например в съобщението си от 2009 г.). Същевременно в случаите, когато не съществува съответно законодателство, създаването на първично законодателство, разбира се, е първата мярка, която следва да бъде подпомагана.

**96. б)**

Комисията ще включи препоръката на Палатата да отрази допълнително целите на ЕС в областта на вътрешната сигурност в своето програмиране на помощта при изготвянето на общата стратегическа рамка за всички страни, обхванати от процеса на разширяване, и на стратегическия документ за Косово по ИПП II.

**96. в)**

Комисията е съгласна, че показателите, съпътстващи цялостната цел и насоченост на проекта, биха могли да бъдат формулирани по различен начин, за да станат по-специфични. Обикновено специфичните и измеримите цели бяха формулирани при изпълнението на дейностите.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### 96. г)

Рисковете, открити от Палатата (корупция и политическа намеса) се прилагат към всички операции във всички сектори в Косово. Тези рискове не са били пренебрегнати, но поради общото си и очевидно естество те не са изрично упоменати в стратегията за гарантиране на точността на отчетите и в проектните фишове. Корупцията в Косово не представлява някакъв особен риск за Комисията, тъй като изпълнението на ИПП в Косово е изключително правомощие на Комисията; косовските институции не участват в нито един търг, договор или операция по отпускане на суми. Същото се отнася и за политическата намеса.

Значителна част от портфейла от проекти на ПЕС ежегодно се оценява от външни наблюдатели в рамките на резултатно ориентирания мониторинг (РОМ). Ако бъдат открити допълнителни рискове, се вземат коригиращи мерки.

### 97.

В рамките на диалога по линия на процеса на стабилизиране и асоцииране (ДПСА) има едно секторно (техническо) заседание относно върховенството на закона. Въпросите на върховенството на закона също са включени в дневния ред на годишното пленарно заседание на (ДПСА), на което се поставят ключови въпроси, предизвикващи загриженост на най-високо политическо равнище. В допълнение към структурирания диалог в областта на върховенството на закона Комисията упражнява давление чрез други подходящи инициативи относно върховенството на закона, като например диалога за либерализиране на визовия режим, който също се провежда на равнище висши функционери, и проучването за осъществимост, така че да се създадат стимули, за да може Косово да се съсредоточи върху укрепването на върховенството на закона. Във всички тези диалози и инициативи е налице тясно сътрудничество с мисията EULEX, която допринася и участва активно в срещи и инициативи.

### 98.

EULEX няма мандат за използване на инструменти за „обвързване с условия“ с цел насърчаване на напредъка в областта на върховенството на закона в Косово; въпреки това горепосочената пътна карта за либерализиране на визовия режим и проучването за осъществимост, за които EULEX изцяло допринася, са отлични инструменти за насърчаване на необходимите реформи.

### 99.

В заключенията на Съвета от декември 2011 г. и февруари/март 2012 г., въпреки липсата на единна позиция за статута на Косово, се съдържат препратки към търговско споразумение, достъп до програми на ЕС, членство в ЕБВР, либерализиране на визовия режим и проучване за осъществимост за сключване на ССА. В момента се работи във всички тези области и напредъкът е осезаем, например в случая с либерализирането на визовия режим. Въпреки че в пътната карта са включени голям брой изисквания, както и в други пътни карти от Западните Балкани, диалогът относно либерализирането на визовия режим ще действа като надежден стимул за укрепването на върховенството на закона. Чрез този визов диалог ще се отдели внимание и на опасенията за сигурността на ЕС.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

#### 102.

Както се отбелязва в одита, в областта на върховенството на закона в Косово остават значителни предизвикателства, като например повсеместността на корупцията и организираната престъпност. Въпреки това помощта на ЕС чрез ИПП и EULEX осигури решителна подкрепа за консолидирането на институциите, прилагащи върховенството на закона, които все още правят първите си стъпки. Местната ангажираност на институциите се увеличи. Това е ключов момент в процеса на прехода им от институции под международен контрол към отчитачи се на местно равнище структури, които могат да се подобрят със собствени сили. Междувременно приключи проучването за надеждност на съдиите и прокурорите. Не се наложи да се използва нито едно международно звено за борба с масовите безредици на юг от река Ибър, а това говори за повишената способност на косовската полиция за отговорно прилагане на закона като единствен отговорен орган.

Подобно консолидиране, а именно на юг от река Ибър, бе извършено предвид на специфичните обстоятелства в Косово и на предизвикателствата, които остават в създаването на ефективно и трайно върховенство на закона навсякъде в Косово. Както бе отбелязано от Палатата, основните предизвикателства са политическата воля и финансовият капацитет, но ЕС продължава да провежда тесни консултации с властите на Косово на най-високо равнище, за да степенува техните задачи, да даде по-добра насоченост на усилията им спрямо ЕС и да осигури по-голяма ефикасност и ефективност при разпределянето на ресурси, включително финансовите. Чрез проектите по ИПП се оказва помощ за укрепването на гражданското общество, а при изготвянето на годишния доклад за напредъка/проучване на осъществимостта и в рамките на диалога относно процеса на стабилизиране и асоцииране се провеждат консултации с организациите на гражданското общество.

С оглед на нестабилното финансово състояние на институциите на върховенството на закона в Косово, когато ЕС установи присъствието си там, тези постижения, макар и статистически трудно измерими, осигуриха стабилност и подкрепа от съществено значение за постоянното развитие на тези институции.

#### 103.

Положително е, че Палатата признава пред какви предизвикателства Комисията и ЕС са изправени в Косово. Същото се отнася и за изричното признание на Палатата, че постигането на резултати в областта на върховенството на закона в Косово е дългосрочен процес. Палатата също така признава, че различията относно статута усложняват работата на Комисията и ЕСВД, включително в областта на върховенството на закона.

#### 105.

Използването на обективни показатели и референтни критерии в програмирането на ИПП ще бъдат част от секторния подход, който ще бъде възприет по ИПП II. Също така в рамките на Съвместния съвет за координация в областта на върховенството на закона EULEX, Комисията/Представителството на ЕС и косовските органи работят за постепенното премахване на някои елементи от мандата на мисията EULEX, за да се постигне необходимата степен на ангажиране на Комисията с проследяването и прехвърлянето на нейните функции посредством ИПП.

#### 106.

Що се отнася до координацията с EULEX, СПЕС и САЩ, в доклада на Палатата са отразени предизвикателствата, свързани с координирането на различните субекти в началото на съответните им мандати. Съвместното действие относно EULEX беше прието през февруари 2008 г., развърщането на EULEX започна през април и EULEX заработи с пълен капацитет едва през декември 2008 г. Успоредно с това Европейската агенция за възстановяване бе закрыта и Бюрото за връзка на Европейската комисия (понастоящем Представителство на ЕС) бе натоварено изцяло с помощта по ИПП в Косово. Непосредствено след декларацията за независимост на Косово настъпи период, през който трети държави, включително държавите — членки на ЕС, промениха и засилиха своето присъствие в Косово.

Понастоящем координацията се засилва, особено между EULEX и ЕК/ПЕС. Пример за това е Съвместният съвет за координация в областта на върховенството на закона, който възнамерява да направи въпроса за помощта и за ННС свой приоритет. Съвместяването на двойни функции от страна на СПЕС и ръководителя на Представителството на ЕС (като СПЕС също дава политически насоки на EULEX) говори в полза на това развитие. Комисията ще продължи да се стреми към подходящи консултации и сътрудничество със САЩ относно проектите за законодателство и изпълнението на инициативи, свързани с достиженията на правото на ЕС.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

### 108.

Що се отнася до персонала на екипа, натоварен с върховенството на закона в ПЕС, Комисията цели да мобилизира оперативния си персонал ефективно и ефикасно, за да отрази адекватно приоритетите си и съответното работно натоварване за тяхното постигане. Комисията работи в среда на нарастващи финансови ограничения; тя може да увеличи своя персонал само с цената на големи затруднения, ако изобщо може. Горепосоченото прилагане на референтни критерии следва да улесни Комисията да отпуска средства за целите на политиката.

### 109.

Комисията би искала да подчертае, че вече е предприела действия по някои от препоръките на Палатата. Препоръката на Палатата относно използването на диалога по политиката намери отражение в стартирането на структурирания диалог в областта на върховенството на закона, което се състоя на 30 май. Косово е на ранен етап в процеса на присъединяване. Въпреки че не са замислени като инструменти за налагане на „обвързване с условия“, Комисията използва „инструменти“ като визовия диалог и проучването за осъществимост, за да насърчи Косово да проведе необходимите реформи.

### Препоръка 1

Комисията и ЕСВД приемат препоръката на Сметната палата и вече работят по нея.

Използването на обективни показатели и референтни критерии в програмирането на ИПП ще бъдат част от секторния подход, който ще бъде възприет по ИПП II. Също така в рамките на Съвместния съвет за координация в областта на върховенството на закона, EULEX, Комисията/Представителството на ЕС и косовските органи работят за постепенното премахване на някои елементи от мандата на мисията EULEX, за да се постигне необходимата степен на ангажиране на Комисията с проследяването и с прехвърлянето на нейните функции посредством ИПП.

Комисията ще включи препоръката на Палатата да отрази целите на ЕС в областта на вътрешната сигурност в своето програмиране на помощта при изготвянето на общата стратегическа рамка за всички страни, обхванати от процеса на разширяване, и на стратегическия документ за Косово по ИПП II.

### Препоръка 2 относно координацията

ЕСВД и Комисията са съгласни, че координацията може още да се подобри. По отношение на координацията между Комисията/Представителството на ЕС, EULEX, СПЕС и САЩ, в доклада на Палатата са отразени предизвикателствата пред координацията между отделните субекти в началото на съответните им мандати. Съвместното действие относно EULEX беше прието през февруари 2008 г., развързването на EULEX започна през април и EULEX заработи с пълен капацитет едва през декември 2008 г. Успоредно с това Европейската агенция за възстановяване бе закрыта и Бюрото за връзка на Европейската комисия (понастоящем Представителство на ЕС) бе натоварено изцяло с помощта по ИПП в Косово. Непосредствено след декларацията за независимост на Косово настъпи период, през който трети държави, включително държавите — членки на ЕС, промениха и засилиха своето присъствие в Косово.

Понастоящем координацията се засилва, особено между EULEX и ПЕС. Пример за това е Съвместният съвет за координация в областта на върховенството на закона, който възнамерява да направи въпроса за помощта и за ННС свой приоритет. Съвместяването на двойни функции от страна на СПЕС и ръководителя на Бюрото на ЕС (като СПЕС също дава политически насоки на EULEX) говори в полза на това развитие. Комисията ще продължи да се стреми към подходящи консултации и сътрудничество със САЩ относно проектите за законодателство и изпълнението на инициативи, свързани с достиженията на правото на ЕС.

Що се отнася до програмирането, използването на обективни показатели и прилагането на референтни критерии при програмирането на ИПП II и секторният подход също ще улеснят координацията с EULEX.

### Относно процедурите по възлагане на обществени поръчки

Комисията и ЕСВД са съгласни да преразгледат конкретното прилагане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, по-специално как тези процедури могат да бъдат ефективно прилагани с цел да се гарантира, че оперативните изисквания на мисията в рамките на ОПСО действително са изпълнени.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

Що се отнася до препоръката Комисията да поеме функциите на EULEX за изграждане на капацитет, мандатът на мисията на ЕС е да насочва, наблюдава и съветва органите на Косово относно върховенството на закона. EULEX има и някои изпълнителни функции. Очаква се, че при постепенното премахване на EULEX съответните косовски институции ще бъдат достатъчно зрели и ще поемат отговорността за управление на съдебната система на Косово. Комисията обаче ще продължи да следи новостите в областта на върховенството на закона в Косово и при необходимост ще подкрепя и подпомага органите на Косово, по-специално чрез финансова помощ по ИПП, която може да се използва и за подпомагане на по-нататъшното изграждане и консолидиране на съдебната система на Косово.

### ЕСВД: относно стратегията за изтегляне

По отношение на стратегията за изтегляне на мисията Съветът определи принципа на ангажираност на местно равнище и подход на сътрудничество на EULEX с косовските органи. Постепенното предаване на щафетата на косовските органи при доказан напредък на изпълнителните дейности на мисията трябва действително да бъдат придружени от по-голяма помощ от Комисията. Що се отнася до препоръката Комисията да поеме функциите на EULEX за изграждане на капацитет, мандатът на мисията на ЕС е да насочва, наблюдава и съветва органите на Косово относно върховенството на закона. EULEX има и някои изпълнителни функции. Комисията ще продължи да следи новостите в областта на върховенството на закона в Косово и при необходимост ще подкрепя и подпомага органите на Косово, по-специално чрез финансова помощ по ИПП, която може да се използва и за подпомагане на по-нататъшното изграждане и консолидиране на съдебната система на Косово.

### Препоръка 3

ЕСВД е съгласна, че в тази област ще бъде от полза постоянното сътрудничество с държавите членки, и работи по този въпрос. Преди развързването или значителното реструктуриране бяха лансирани системни „упражнения по засичане на сила“ като инструмент за измерване на предвидената необходимост на мисията от ресурси и обхват на разгръщане.

### Препоръка 4

Комисията и ЕСВД са съгласни бъдещите мисии на ОПСО да имат юридическа правосубектност.

Комисията повдигна този въпрос в неотдавнашното си съобщение до Съвета относно финансовото управление на мисиите на ОПСО, в резултат на което понятието „юридическа правосубектност“ за мисиите на ОВППС е в процес на обсъждане. Съвместна работна група между Комисията и ЕСВД проучва как то би могло да се приложи на практика.

### Препоръка 5

Комисията и ЕСВД приемат препоръката, тъй като е от съществено значение в среда на нарастващо ограничаване на финансите и на човешките ресурси оперативният ѝ персонал да се задейства по ефективен и ефикасен начин, за да бъдат отразени по подходящ начин нейните приоритети и работното натоварване за тяхното осъществяване. Горепосоченото прилагане на референтни критерии следва да улесни Комисията да отпуска средства за целите на политиката.

### Препоръка 6

Комисията вече е изпълнила препоръка 6. Вследствие на това на 30 май 2012 г. бе поставено началото на структурирания диалог в областта на върховенството на закона. Косово е на ранен етап в процеса на интеграция. Въпреки че не са замислени като инструменти за налагане на „обвързване с условия“, както е посочено от Палатата, Комисията използва „инструменти“ като визовия диалог и проучването за осъществимост, за да насърчи Косово да проведе необходимите реформи.



Европейска сметна палата

Специален доклад № 18/2012

Помощ от Европейския съюз за Косово в областта на върховенството на закона

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2012 г. — 64 стр — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9237-938-4

doi:10.2865/31275



## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### **Безплатни публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.  
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:  
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

### **Платени публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):**

- чрез някои от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)).

КОСОВО Е НАЙ-ГОЛЕМИЯТ ПОЛУЧАТЕЛ В СВЕТА НА ПОМОЩ ОТ ЕС НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО. ГОЛЯМА ЧАСТ ОТ ПОМОЩТА ОТ ЕС Е НАСОЧЕНА КЪМ УКРЕПВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА. В НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД СЕ РАЗГЛЕЖДА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПОМОЩТА, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ И МИСИЯТА EULEX — НАЙ-ГОЛЯМАТА ОПЕРАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ В ИСТОРИЯТА НА ЕС. ПАЛАТАТА ЗАКЛЮЧАВА, ЧЕ ПОМОЩТА ОТ ЕС В ОБЛАСТТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В КОСОВО НЕ Е ДОСТАТЪЧНО ЕФЕКТИВНА: КОСОВСКИТЕ ВЛАСТИ НЕ ОТДАВАТ ДОСТАТЪЧНО ПРИОРИТЕТНО ЗНАЧЕНИЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА, НЕСЪГЛАСИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА СТАТУТА НА КОСОВО НАМАЛЯВАТ МОТИВИРАЩОТО ВЛИЯНИЕ НА ЧЛЕНСТВОТО В ЕС, А ПОМОЩТА ОТ ЕС СЕ НУЖДАЕ ОТ ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9237-938-4



9 789292 379384