



# EUROOPA KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 18

2012

ISSN 1831-0818

EUROOPA LIIDU POOLT  
KOSOVOLE ÕIGUSRIIGI  
VALDKONNAS ANTUD ABI





Eriaruanne nr 18 // 2012

# EUROOPA LIIDU POOLT KOSOVOLE ÕIGUSRIIGI VALDKONNAS ANTUD ABI

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1  
Faks +352 4398-46410  
E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 18 // 2012

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.  
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2012

ISBN 978-92-9237-945-2  
doi:10.2865/32547

© Euroopa Liit, 2012  
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Luxembourg*

# SISUKORD

Punkt

## LÜHENDID

I–VI **KOKKUVÕTE**

1–16 **SISSEJUHATUS**

1–11 **TAUST**

12–16 **ELI RAHALINE ABI**

17–20 **AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS**

21–101 **TÄHELEPANEKUD**

21–66 **HOOLIMATA MÄRKIMISVÄÄRSEST ELI ABIST EDENEV ÕIGUSRIIGI ARENDAMINE AEGLASELT NING ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE JA KORRUPTSIOONI TASE ON JÄTKUVALT KÕRGE**

22–33 KOSOVO POLITSEI: KONTROLLIKOJA AUDITEERITUD ELI SEKKUMISTEGA SAAVUTATI MÕNINGAID TULEMUSI, KUID TÕSISED PROBLEEMID PÜSIVAD, EELKÕIGE VÕITLUSES ORGANISEERITUD KURITEGEVUSEGA

34–41 KOSOVO KOHTUSÜSTEEM: AUDITEERITUD ELI SEKKUMISED AITASID SUUTLIKKUST SUURENDADA, KUID ÕIGUSSÜSTEEMI NÕRGESTAVAD ENDISELT TÕSISED PUUDUJÄÄGID

42–45 KOSOVO TOLL: ELI SEKKUMISED ON KOSOVO TOLLI SUUTLIKKUSE SUURENDAMISEL OLNUD ENAMJAOLT EDUKAD

46–55 KORRUPTSIOONIVASTANE VÕITLUS: ELI SEKKUMISED ON ANDNUD KORRUPTSIOONI VASTU VÕITLEMISEL PIIRATUD TULEMUSI NING SEE ON ENDISELT TÕSINE PROBLEEM

56–61 KOSOVO PÕHJAOSA: ELI SEKKUMISED ON OLNUD VÄGA PIIRATUD JA ÕIGUSRIIGI ARENDAMISEL POLE OLNUD PEAAEGU MINGEID EDUSAMME

62–66 KOHALIKU POLIITILISE TAHTE KÜSITAVUS, NÕRK FINANTSSUUTLIKKUS JA KODANIKUÜHISKONNA PIIRATUD MÕJU HALVENDAVALD ELI SEKKUMISTE JÄTKUSUUTLIKKUSE VÄLJAVAATEID

**67–101 JÄTKUVATEST EDUSAMMUDEST HOOLIMATA TULEB ELI ABI MÕJUSUSE JA TÕHUSUSE SUURENDAMISEKS TEHA TÕSISEID JÕUPINGUTUSI**

68–74 EESMÄRGID EI OLE PIISAVALT SELGELT MÄÄRATLETUD EGA KOOSKÕLASTATUD

75–86 ELI INSTITUTSIOONIDE OMAVAHELINE KOOSKÕLASTAMINE, SAMUTI KOOSKÕLASTAMINE KOSOVO AMETIVÕIMUDE JA RAHVUSVAHELISE KOGUKONNAGA ON TEATUD VALDKONDADES ENDISELT EBAPIISAV

87–94 EULEXi MÕJUSUST JA TÕHUSUST ON PÄRSSINUD RESSURSSIDE NAPPUS

95–96 HOOLIMATA KOSOVOS ASUVA EUROOPA LIIDU BÜROO PERSONALI NAPPUSEST JUHITI IPA PROJEKTE ÜLDJUHUL ASJAKOHASELT

97–101 KOMISJON JA EUROOPA VÄLISTEENISTUS EI OLE ÕIGUSRIIGI TUGEVDAMISEKS PIISAVALT KASUTANUD POLIITILIST DIALOOGI JA TINGIMUSLIKKUST

**102–109 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

**I LISA – ELI FINANTSABI ELANIKU KOHTA (LÄÄNE-BALKANI RIIGID)**

**II LISA – AUDITIVALIM**

**III LISA – ÜKSIKASJALIKUD AUDITIKÜSIMUSED JA AUDITIKRITEERIUMID**

**IV LISA – KORRUPTSIOONIVASTASE VÕITLUSE ÕIGUSAKTIDE RAKENDUSPROBLEEMIDE ANALÜÜS**

**V LISA – KASUTATUD KIRJANDUS**

**KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED**

# LÜHENDID

**CONOPS:** operatsiooni kontseptsioon

**EULEX:** Euroopa Liidu õigusriigimissioon Kosovos

**EUO:** Euroopa Liidu büroo Kosovos

**IPA:** ühinemiseelse abi rahastamisvahend

**KFOR:** Kosovo rahuvalvejõud

**NATO:** Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon

**OECD:** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

**OPLAN:** operatsiooni plaan

**PJK:** nõukogu poliitika- ja julgeolekukomitee

**UNMIK:** ÜRO ajutine missioon Kosovos

**ÜJKP:** ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika

# KOKKUVÕTE

## I.

Euroopa Liit (EL) annab Kosovole<sup>1</sup> õigusriigi arendamiseks märkimisväärset abi. Täpsemalt on EL alates 2008. aastast rakendanud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) kõige laiaulatuslikumat missiooni, milleks on Euroopa Liidu õigusriigimissioon (EULEX). EULEXi koosseisus on ligikaudu 2500 liiget töötanud suutlikkuse suurendamise alal ja täitnud erinevaid täidesaatvaid ülesandeid. Lisaks on Euroopa Komisjon juhtinud ühinemiseelse abi rahastamisvahendist (IPA) rahastatavaid õigusriigi projekte, mis on samuti peamiselt suunatud suutlikkuse suurendamisele. Auditis vaadeldud ajavahemikul (2007–2011) eraldati ELi eelarvest 680 miljonit eurot õigusriigi toetuseks.

## II.

Auditiga otsiti vastust küsimusele, kas ELi poolt Kosovole õigusriigi arendamiseks antud abi on tõhus. Selleks hindas kontrollikoda, kas abi saavutab soovitud tulemused ja millist mõju on see avaldanud üldisele arengule õigusriigi erinevates valdkondades (politsei, õigusküsimused, toll, korrupsioonivastane võitlus). Samuti uuris kontrollikoda abi haldamist, eriti mis puudutab koordineerimist ja EULEXi juhtimist. Auditeeriti valimit, mis koosnes 17-st ELi sekkumisest Kosovos.

## III.

Auditiga leiti, et ELi poolt Kosovole õigusriigi arendamiseks antud abi ei ole olnud piisavalt mõjus. Osa sekumiste eesmärkidest on saavutatud, ehkki tihti hilinemisega. Samuti on tulemuste jätkusuutlikkus kaheldav. Õigusriigi arendamise tempo on olnud aeglane, eriti mis puudutab võitlust organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooniga peamiselt Kosovo põhjaosas.

<sup>1</sup> Kõnealune nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/99 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.



**IV.**

Teatud määral võib ELi abi piiratud mõjusust seletada Kosovo eritingimustega. Siiski leiti auditiga, et mitmes olulises valdkonnas oleks ELi abi parem haldamine Euroopa välisteenistuse ja komisjoni poolt abi mõjusust suurendanud.

**V.**

ELi abi mõjusust on pärssinud eesmärkide ebamäärasus ning tõsised koordineerimisprobleemid seoses komisjoni ja EULEXi operatsioonidega. Lisaks on EULEXil nappinud personali. Komisjoni projekte juhiti üldjuhul asjakohaselt, kuid Euroopa välisteenistus ja komisjon oleksid võinud õigusriigi tugevdamiseks paremini ära kasutada poliitilist dialoogi ja tingimuslikkust.

**VI.**

Kontrollikoda esitab järgmised soovitused:

- Nõukogu ja komisjon peaksid tagama Kosovo õigusriigi eesmärkide seotuse konkreetsete võrdlusnäitajatega, mille alusel edasiminekut hinnata ning milles võetakse arvesse ELi sisejulgeoleku eesmärke;
- Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid parema kooskõlastamise huvides üle vaatama komisjoni programmitöö ja hankemenetlused, tagamaks nende vastavuse EULEXi operatiivvajadustele, ning ette valmistama EULEXi väljumisstrateegia, mis eeldab EULEXi suutlikkuse suurendamise ülesannete ülevõtmise komisjoni poolt;
- Euroopa välisteenistus peaks tegema koostööd liikmesriikidega, tagamaks, et tulevastel ÜJKP missioonidel saaks osaleda ettenähtud arv töötajaid, et nad saaksid missioonil osaleda nii kaua kui vajalik ning et neil oleksid efektiivseks tööks vajalikud oskused;
- Nõukogu ja komisjon peaksid tagama, et tulevastel ÜJKP missioonidel oleks juriidilise isiku staatus;
- Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid tagama, et personali eraldamisel Prištinas asuvale Euroopa Liidu büroole, mille otstarve on õigusriigi alase toetuse haldamine, võetaks arvesse tähtsust, mida EL omistab sellele valdkonnale;
- Nõukogu, Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid tagama, et nende poliitiline dialoog Kosovoga keskenduks ennekõike õigusriigi tugevdamisele ning oleks seotud stiimulite ja esmatähtsate tingimustega.

# SISSEJUHATUS

## TAUST

1. Endises Jugoslaavias kuulus Kosovo autonoomse provintsina Serbia Vabariigi koosseisu, mis oli üks kuuest Jugoslaavia vabariigist<sup>2</sup>. Suurema osa Kosovo elanikkonnast moodustasid etnilised albaanlased, kuid seal elas ka märkimisväärne serblaste vähemus. Pärast põhiseaduse reformi 1974. aastal anti Kosovole suurem autonoomia ning õigus oma haldusorganitele, esinduskogule ja kohtusüsteemile. 1980. aastatel suurenesid rahvusgruppidevahelised pinged ja 1989. aastal tühistas Slobodan Miloševići juhitud natsionalistlik Serbia valitsus Kosovo autonoomia.
2. 1990. aastatel, pärast Jugoslaavia lagunemist, ägenesid Kosovos Serbia valitsuse repressioonid, mis viis Kosovo Vabastusarmee juhitud kodusõjani ja õigusriigi täieliku hävimiseni. 1997. aastast kuni 1999. aasta juunini tapeti hinnanguliselt 10 000 Kosovo albaanlast. Vastuseks kiiresti halvenevale olukorrale pommitas Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO) Serbiat ja Serbia sõjalisi jõude Kosovos, et viimased Kosovost väljuma sundida.
3. 1999. aasta juunis võttis ÜRO Julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni 1244/99, mille alusel võttis Serbia valitsuse koha üle ÜRO ajutine missioon Kosovos (UNMIK). UNMIKile anti ülesanne täita kõiki tsiviilhalduse funktsioone, luua demokraatlikud institutsioonid ning rajada alus Kosovo staatuse<sup>3</sup> küsimuse lahendamiseks. UNMIKi esmane ülesanne koostöös NATO juhitud Kosovo rahuvalvejõududega (KFOR) oli avaliku korra tagamine, tehes lõpu vägivalle ja repressioonidele, ning kõigile põgenikele turvalise kojupöördumise võimaldamine.
4. Alates 2003. aastast hakati UNMIKi loodud põhiseadusliku raamistiku alusel vähehaaval välja arendama nn Kosovo omavalitsuse ajutiste institutsioonide struktuure. Lõplik võimupädevus jäi UNMIKile, kuid järkjärgult toimus võimu üleandmine UNMIKilt Kosovo institutsioonidele.

<sup>2</sup> Ülejäänud endise Jugoslaavia moodustanud vabariigid olid Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Makedoonia, Montenegro ja Sloveenia. Serbia Vabariigi koosseisu kuulus veel üks autonoomne provints – Vojvodina.

<sup>3</sup> Kõnealune nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/99 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

- 5.** Pärast perioodi 2005–2007 läbirääkimisi pakkus ÜRO eriesindaja Martti Ahtisaari Kosovo jaoks välja nn järelevalvega iseseisvuse. Ehkki ÜRO Julgeolekunõukogu ettepanekut vastu ei võtnud, viidi siiski ellu kaks Ahtisaari ettepaneku põhielementi:
- ELi ministrite nõukogu otsustas lähetada Kosovosse ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) missiooni „Euroopa Liidu õigusriigi-missioon” (EULEX), mille ülesanne oli teha järelevalvet, juhendada ja nõustada kõigis õigusriigiga seotud valdkondades ning täita mõningaid täidesaatvaid ülesandeid.
  - Rahvusvaheline juhtrühm (Kosovo iseseisvust toetavate riikide rühm) asutas rahvusvahelise tsiviilbüroo, mis teeb ettepaneku elluviimise üle järelevalvet. Rahvusvahelise tsiviilbüroo juhi pädevuses on Kosovo ametivõimude poolt vastu võetud otsuste või õigusaktide tühistamine ning riigiametnike sanktsioneerimine või tagandamine.
- 6.** Kosovo kuulutas 2008. aasta veebruaris ühepoolselt välja sõltumatuse Serbiast, kuid sellele ei järgnenud Kosovo üldine tunnustamine<sup>4</sup>. Viis ELi liikmesriiki ei ole Kosovo sõltumatust tunnustanud<sup>5</sup>, mistõttu on EL vastu võtnud erapooletu seisukoha Kosovo staatuse suhtes<sup>6</sup>. Kõik liikmesriigid on siiski kokku leppinud selles, et Euroopa Liit peaks andma Kosovole olulist rahalist toetust, et tagada stabiilsus Kosovos, Lääne-Balkani piirkonnas laiemalt ning Euroopas tervikuna<sup>7</sup>.
- 7.** Kosovo saab rahalist toetust ühinemiseelse abi rahastamisvahendist (IPA) ning komisjon käsitleb Kosovot mainitud abi saamise eesmärgil võimaliku kandidaatriigina<sup>8</sup>. Alates 2010. aastast osaleb Kosovo samas komisjoniga peetava stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi dialoogi mehhanismis mis kandidaatriigid ning muud Lääne-Balkani piirkonna võimalikud kandidaatriigid.
- 8.** Serbia ei tunnusta Kosovo iseseisvust ja suur osa Kosovo põhjaosas elavatest etnilistest serblastest soovib, et Kosovo kuuluks jätkuvalt Serbia koosseisu<sup>9</sup>. EL edendab otsedialoogi Kosovo ja Serbia vahel, et nende vahelisi suhteid parandada (nn Priština-Belgradi dialoog). 2012. aasta märtsis andis Euroopa Ülemkogu Serbiale ELi kandidaatriigi staatuse ning sellele järgnevalt on komisjon teinud ettepaneku muuta IPA määrust, et viia Serbia võimalike kandidaatriikide nimekirjast üle kandidaatriikide nimekirja.

<sup>4</sup> 8. juuni 2012. aasta seisuga on Kosovot tunnustanud 91 riiki.

<sup>5</sup> Küpros, Kreeka, Rumeenia, Slovakkia ja Hispaania.

<sup>6</sup> Erapooletu seisukoht tähendab, et Euroopa Liit ei toeta Kosovo iseseisvust ega ole sellele vastu.

<sup>7</sup> Nõukogu on teatanud, et EL on valmis „toetama Kosovo majanduslikku ja poliitilist arengut selge ELiga ühinemise väljavaate kaudu, mis vastab piirkonna ELiga ühinemise väljavaatele (nõukogu 2011. aasta järeldused laienemise ning stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi kohta, 18195/11, 5.12.2011).

<sup>8</sup> Nõukogu 17. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1085/2006, 17. juuli 2006, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend, I ja II lisa (ELT L 210, 31.7.2006, lk 82).

<sup>9</sup> 2011. aasta rahvaküsitluse andmetel on hinnanguliselt 5% Kosovo 1,7 miljonist elanikust serblased. Nad elavad peamiselt Kosovo põhjaosas.

- 9.** Kosovo ametivõimude tegevust on ajendanud eelkõige soov saavutada iseseisvus ja sellele järgnevalt rahvusvaheline tunnustamine. Kosovo seisab aga silmitsi teiste tõsiste probleemidega, nagu vaesus ja kuritegevus. Kosovo SKP elaniku kohta on 2383 eurot, mis on väikseim Euroopas<sup>10</sup>. Õigusriigi kokkuvarisemine 1990. aastatel tekitas vaakumi, mida on ära kasutanud organiseeritud kuritegevus nii Kosovos kui ka sellest väljaspool. Samal ajal takistab Kosovo ühiskonnas valitsev klientelism ja traditsioonilise klannipõhise tavaõiguse rakendamine õigusriigi ülesehitamist.
- 10.** Õigusriigi tugevdamist Kosovos peetakse üldiselt majandusliku arengu eeltingimuseks. Arvestades organiseeritud kuritegevuse rahvusvahelist iseloomu, on õigusriigi arendamine Kosovos tähtis ka ELi sisejulgeoleku seisukohalt.
- 11.** 2012. aasta jaanuaris teatasid Kosovo ametivõimud oma soovist lõpetada aasta lõpuks nn järelevalvega iseseisvuse etapp. 10. septembril võttis Kosovo esinduskogu sel eesmärgil vastu põhiseaduse muudatused, millega lõpetati rahvusvahelise tsiviilbüroo järelevalvefunktsioon. Samal ajal on Kosovo ametivõimud esitanud EULEXile palve jätkata täidesaatvaid ülesandeid kuni missiooni praeguse mandaadi lõpuni 2014. aasta juunis.

## ELI RAHALINE ABI

- 12.** Viimase kümne aasta jooksul on rahvusvaheline üldsus investeerinud märkimisväärseid vahendeid, et anda Kosovole rahuvalve, ülesehituse, institutsioonide loomise, majandusarengu ja õigusriigi alast abi. Ajavahemikul 1999–2007 sai Kosovo rahastajatelt abi summas 3,5 miljardit eurot, millest kaks kolmandikku tuli Euroopa Komisjonilt ja ELi liikmesriikidelt. 2008. aastal toimunud rahastajate konverentsil otsustati aastateks 2009–2011 eraldada veel 1,2 miljardit eurot, mis sisaldab 508 miljoni euro suurust abisummat komisjonilt. Kokkuvõttes on Kosovo „suurim ELi abi saaja elaniku kohta kogu maailmas“<sup>11</sup>.
- 13.** Ajavahemikul 2007–2011 eraldati üle poole ELi abist Kosovo õigusriigi arendamisele. Abi eraldati peamiselt ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missiooni<sup>12</sup> raames, aga ka IPAst (vt **tabel 1**).

<sup>10</sup> Kosovo statistikaamet, 2010. aasta SKP.

<sup>11</sup> President Barroso avaldus pärast kohtumist Kosovo peaministri Hashim Thaçiga 20. mail 2011. aastal Prištinas. Komisjoni andmetel on Kosovo alates 1999. aastast saanud rohkem ELi abi elaniku kohta kui ükski teine abisaaja. Vt **Ilisa** 2011. aastal Lääne-Balkani piirkonna asjaomastele riikidele ühe elaniku kohta antud ELi abisummade kohta.

<sup>12</sup> Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika – ÜJKP (varem Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika – EJKP) käivitati 1999. aasta juunis Kölnis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel ühe osana liidu ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast (ÜVJP).

- 14.** EULEX on suurim kriisijuhtimisoperatsioon, mille EL kunagi käivitanud. Selle keskne ülesanne on aidata Kosovo ametivõimudel tugevdada õigusriiki, eelkõige politsei, kohtu ja tolli valdkonnas (vt ka punkt 68). Seda rahastatakse ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) eelarvest vastavalt lepingule, mille on sõlminud Euroopa Komisjon ja EULEXi missiooni juht, kes vastutab isiklikult EULEXi eelarve eest. 2012. aasta juuniks oli EL eraldanud oma üldeelarvest EULEXi toetuseks 614 miljonit eurot<sup>13</sup>. 2011. aasta lõpus kuulus EULEXi isikkoosseisu 2539 liiget, kellest 1087 viibisid seal lähetuses (enamasti liikmesriikidest). EULEXi strateegilisel läbivaatamisel tegi Euroopa välisteenistus ettepaneku säilitada EULEXi mõningad täidesaatvad funktsioonid ja pikendada selle mandaati 2014. aasta juunini, millele on nõukogu oma heakskiidu andnud<sup>14</sup>.
- 15.** IPAst on ajavahemikul 2007–2011 rahastatud politsei, kohtusüsteemi ja tolli projekte ning spetsiaalseid korrupsioonivastaseid projekte kogusummas 92,47 miljonit eurot.

<sup>13</sup> Vt nõukogu otsus 2012/291/ÜVJP, 5. juuni 2012, millega muudetakse ühismeedet 2008/124/ÜVJP Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos, EULEX KOSOVO, ja pikendatakse selle kehtivust (ELT L 146, 6.6.2012, lk 46).

<sup>14</sup> Nõukogu otsus 2012/291/ÜVJP.

TABEL 1

### AASTAIL 2007–2011 ELI POOLT ÕIGUSRIIGI ARENDAMISEKS ANTUD ABI (KULUKOHUSTUSED MILJONITES EURODES<sup>1</sup>)

Vahend	2007	2008	2009	2010	2011	Kokku
EULEX (sh planeerimismeeskond) (praegune eelarverida): 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
IPA laiem õigusriigi valdkond <sup>2</sup> (22.02.02 ja 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Stabiliseerimisvahend (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
<b>Laiemale õigusriigi valdkonnale antud ELi abi kokku</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>Kosovole antud ELi abi kokku</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>Õigusriigiga seotud abi kogusumma protsendina ELi abi kogusummast</b>	<b>37%</b>	<b>51%</b>	<b>56%</b>	<b>68%</b>	<b>74%</b>	<b>56%</b>

<sup>1</sup> ELi üldeelarves esitatakse EULEXi üksikasjalikud arvandmed alles alates 2011. aastast. Selles tabelis kasutab kontrollikoda ELi 2011. aasta eelarves esitatud andmeid aastate 2009, 2010 ja 2011 kohta ning komisjonisese arvestussüsteemi (ABAC) andmeid varasemate aastate kohta.

<sup>2</sup> IPA „laiema õigusriigi valdkonna“ projektid hõlmavad lisaks politsei- ja õigussüsteemi projektidele korrupsiooni vastu võitlemise, tolli ja riigi rahanduse juhtimise reformi projekte.

Allikas: Euroopa Komisjon (Euroopa Kontrollikoja analüüs).

- 16.** Peamine Kosovoga seotud tegevuse eest vastutav komisjoni talitus on laienemise peadirektoraat. Peadirektoraat haldab IPAt, mis on peamine Kosovo abiprojektide rahastamise allikas. EULEXi juhib tsiviiloperatsiooni ülem, kes on Brüsselis asuva ja Euroopa välisteenistuse struktuuri kuuluva tsiviilmissioonide plaanimise ja juhtimise teenistuse direktor. Tsiviiloperatsiooni ülema tegevus allub nõukogu poliitika- ja julgeolekukomitee (PJK) poliitilisele kontrollile ning strateegilisele juhtimisele. Euroopa Liidu büroo juhib IPA abi rakendamist ja alates 2012. aasta veebruarist on büroo juht ühtlasi ka Euroopa Liidu eriesindaja Kosovos (vt punkt 78).

## AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

### 17. Käesoleva aruande peamine küsimus on:

kas ELi poolt Kosovole õigusriigi valdkonnas antud abi on mõjus?

Aruande esimeses osas vaadeldakse, kas ELi abi on viinud soovitud tulemusteni ja millist mõju on see avaldanud üldisele arengule õigusriigi erinevates valdkondades (politsei, õigusküsimused, toll, korruptsioonivastane võitlus). Aruande teises osas käsitletakse valdkondi, kus ELi abi parem juhtimine võiks selle mõjusust suurendada. Eelkõige tuleks tähelepanu pöörata järgnevale:

- a) eesmärkide selgus;
- b) kooskõlastamine ELi institutsioonide vahel, samuti teiste rahastajate ja Kosovo ametivõimudega;
- c) EULEXi juhtimine;
- d) abiprojektide juhtimine;
- e) poliitiline dialoog ja tingimuslikkus.

### 18.

Audit hõlmas dokumentide läbivaatamist, intervjuusid ja kolme auditikäiku Kosovosse 2011. ja 2012. aastal. Kontrollikoda kontrollis valimit, mis koosnes kaheksast IPA projektist, mis valiti välja perioodil 2008–2011 rakendatud 20 IPA õigusriigi projekti hulgast, millele EL oli aastail 2007–2010 raha eraldanud. Samuti kontrollis kontrollikoda üht projekti, mida rahastati stabiliseerimisvahendist. Auditeeritud projektide koguväärtus oli 21 miljonit eurot õigusriigi projektidele eraldatud 85 miljoni euro suurusest kogusummast. Lisaks analüüsis kontrollikoda valimit, mis koosnes kaheksast EULEXi poolt läbiviidud järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmest, mis valiti välja 45-st algselt käivitatud järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmest<sup>15</sup>. Auditivalimi üksikasjad on toodud **II lisas** ja täpsed auditikriteeriumid **III lisas**.

<sup>15</sup> EULEX viis algselt 36 järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet ellu politseikomponendi raames, viis õiguslase komponendi raames ja neli tollikomponendi raames.

19. ELi abi mõju hindamiseks eri sektorites kasutas kontrollikoda muud auditi tööendmaterjali, sealhulgas dokumente, mis käsitlesid teisi komisjoni rahastatud õigusriigi projekte Kosovos, samuti EULEXi juhitud järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmeid. Kontrollikoda vaatas üle ka Kosovo ametiasutuste, teiste rahastajate ja Kosovos asuvate sidusrühmade aruanded ning töötas läbi asjakohase kirjanduse (vt **V lisa** toodud kasutatud kirjanduse loetelu). Lisaks küsitles kontrollikoda asjassepuutuvaid Kosovo ametiasutusi, rahvusvahelise üldsuse ja Kosovo kodanikuühiskonna esindajaid.
  
20. Kontrollikoda kasutas rahvusvahelistest ekspertidest koosnevat nõuandvat kogu, et koguda Kosovo olukorra kohta taustteavet ja kontrollida auditiküsimuste asjakohasust.



# TÄHELEPANEKUD

## HOOLIMATA MÄRKIMISVÄÄRSEST ELI ABIST EDENEV ÕIGUSRIIGI ARENDAMINE AEGLA SELT NING ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE JA KORRUPTSIOONI TASE ON JÄTKUVALT KÕRGE

- 21.** Aruande käesolevas osas esitatakse IPA projektide ning EULEXi järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete valimi auditeerimise tulemused. Samuti püütakse hinnata ELi abi mõju õigusriigi üldisele arengule seoses politsei, kohtusüsteemi, tolli ja korruptsioonivastase võitlusega, hõlmates ka Kosovo põhjaosa. Lisaks hinnatakse, kas arengu jätkusuutlikkus on tõenäoline.

### KOSOVO POLITSEI: KONTROLLIKOJA AUDITEERITUD ELI SEKKUMISTEGA SAAVUTATI MÕNINGAID TULEMUSI, KUID TÕSISED PROBLEEMID PÜSIVAD, EELKÕIGE VÕITLUSES ORGANISEERITUD KURITEGEVUSEGA

#### ELI ABI

- 22.** Komisjon ja EULEX on andnud Kosovo politseile erineval viisil abi alates 2007. aastast (16 IPA projekti koguväärtuses 33 miljonit eurot ning 36 järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet). Kontrollikoda auditeeris kaht IPA projekti<sup>16</sup> ning nelja järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet<sup>17</sup>.
- 23.** Mõlema IPA projekti eesmärk oli suurendada Kosovo politsei suutlikkust, et toime tulla uue ülesandega – Kosovo piiri valvamisega<sup>18</sup>. Komisjoni abi politsei jälitusteabe eraldi süsteemile oli vastuolus EULEXi eesmärgiga luua Kosovo politsei sisene ühtne jälitusteabe süsteem, mis tulenes eba-piisavast kooskõlastamisest projekti kavandamisetapis. Mõlema projekti rakendamine toimus märkimisväärse hilinemisega. Eriti puudutab see seadmete tarnimist, mis hilines rohkem kui aasta.
- 24.** Projekti keskne osa oli USA rahastatud<sup>19</sup> olemasoleva piirihaldussüsteemi asendamine täielikult ELi nõuetele vastava uue süsteemiga. Tõsiasi, et algselt paigaldati ELi nõuetele mittevastav süsteem, näitab komisjoni ja USA vahelise kooskõlastamise puudumist (vt ka punkt 86). Uue süsteemi paigaldamine oli keeruline, sest Kosovo ametivõimud eelistasid jätkata olemasoleva süsteemi kasutamist.

<sup>16</sup> Piiripolitsei varustuse projekt (mitu hankelepingut, maksumus kolm miljonit eurot) ja piiripolitsei projekt (mestimisprojekt koos liikmesriigi ekspertidega, maksumus 2,6 miljonit eurot).

<sup>17</sup> Piiripolitsei töhustatud planeerimine; jälitusteabel põhinev politseitöö; Kosovo politseistruktuuri ratsionaliseerimine; rühmatöö eeluurimisel.

<sup>18</sup> Inglise keeles tehakse vahet mõistel „boundary”, mis tähistab Kosovo ja Serbia vahelist piiri, ning mõistel „border”, mis tähistab Kosovo piiri Albaania, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ja Montenegroga. Sõna „piir” kasutamine käesolevas aruandes ei piira liikmesriikide seisukohti staatuse suhtes.

<sup>19</sup> „Personal Identification, Secure Comparison, and Evaluation System” (isikutuvastamise, turvalise võrdlemise ja hindamise süsteem) ehk „PISCES”, mida rahastas USA välisministeerium.

- 25.** Ka 2009. aasta maist kuni 2010. aasta novembrini rakendatud mestimisprojekt aitas tehnilise nõustamise ja koolituse abil Kosovo piiripolitsei arendamisele kaasa. Projekti 18-kuuline kestus ei olnud aga piisav, et tagada tutvustatud uute meetodite täielik kasutuselevõtt Kosovo politsei poolt.
- 26.** Järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmega „Piiripolitsei tõhustatud planeerimine” suurendati edukalt piiripolitsei planeerimissuutlikkust ja täiendati IPAst rahastatavaid projekte, millega toetatakse Kosovo politseid kõnealusel valdkonnas.
- 27.** Järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme „Jälitusteabel põhinev politseitöö” elluviimist takistas oluliselt vajalike finants- ja inimressursside nappus Kosovo ametiasutustes. EULEXi järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme „Kosovo politseistruktuuri ratsionaliseerimine” aitas kaasa uue struktuuri loomisele, millega tsentraliseeriti varem hajutatud jälitusteabe kogumise funktsioonid. Hoolimata mainitud kahe järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme panusest on Kosovo politsei strateegilise planeerimise ja jälitusteabel põhineva politseitöö üldine suutlikkus endiselt nõrk.
- 28.** Järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme „Rühmatöö eeluurimisel” keskendus politsei ja prokuröride koostööle, kuid see tuli peatada, kuna prokurörid pidasid esmatähtsaks pooleliolevate juhtumite uurimist, mis piiras suutlikkuse suurendamise meetmeteks kasutada olnud ressursse (vt punkt 95).
- 29.** Hoolimata mõningatest edusammudest, eelkõige piirikontrollialaste kohustuste üleandmisel KFORilt Kosovo ametivõimudele, ei toonud ELi poolt Kosovo politseile antud abi, mida kontrollikoda auditeeris, endaga kaasa märkimisväärset paranemist.

## VÕITLUS ORGANISEERITUD KURITEGEVUSEGA

- 30.** ELi ja teiste rahastajate antud abist hoolimata ei ole võitlus organiseeritud kuritegevusega Kosovos kuigivõrd tulemuslik olnud. ELi kriminaaljälituse ameti (EUOCI) 2010. aasta strateegilises ohuhinnangus „Organiseeritud kuritegevus Kosovos” leiti, et organiseeritud kuritegevuse olukord Kosovos ei ole pärast rahvusvahelise kogukonna saabumist 1999. aasta suvel oluliselt muutunud<sup>20</sup>. Raskete kuritegude uurimine on endiselt ebaefektiivne, mis tuleneb piiratud kogemustest ja poliitilisest sekkumisest. Ka Kosovo ametivõimude suutlikkus lahendada finants- ja majanduskuritegusid ning rahapesujuhtumeid ei ole piisav.
- 31.** Tõsine puudus, mis mõjutab politsei ja prokuröride vahelist koostööd, on ühise andmebaasi puudumine, mistõttu pole võimalik kriminaalasjade uurimist jälgida ega koordineerida. See on viinud olukordadeni, kus prokurör ei olnud teadlik politsei uurimistegevusest ja vastupidi, mis raskendab märgatavalt organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust. Asjaolu, et politsei ja prokurörid ei ole astunud lihtsaid samme, nagu juhtumite ühiste viitenumbritega märgistamine, näitab ebapiisavat poliitilist tahet koostöö tagamiseks.
- 32.** Europol on Euroopa õiguskaitseasutus, mille otstarve on parendada riikide tegevuse mõjusust ja nendevahelist koostööd organiseeritud kuritegevuse tõkestamisel ning selle vastu võitlemisel. Kuna mõned ELi liikmesriigid Kosovot ei tunnusta, ei saa Europol sõlmida Kosovo ametivõimudega operatiivkoostöö ega strateegilisi kokkuleppeid<sup>21</sup>. Seetõttu puudub Kosovo selliste nõukogu poolt heakskiidetud kolmandate riikide nimekirjas, kellega Europol saab mainitud kokkuleppeid sõlmida<sup>22</sup>. Lisaks ei ole Europolil võimalik sõlmida koostöölepingut otse EULEXiga, kuna viimasel (nagu kõigil ÜJKP missioonidel) puudub juriidilise isiku staatus (vt punkt 93). Probleemist ülesaamiseks on Europol kasutusele võtnud ajutise erimehhanismi EULEXiga asjakohase teabe vahetamiseks. Mehhanism sõltub aga liikmesriikide valmisolekust koostööd teha. Praegu osaleb mehhanismis kolm liikmesriiki<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Strateegiline ohuhinnang – Organiseeritud kuritegevus Kosovos, november 2010, ELi kriminaaljälituse amet (EUOCI).

<sup>21</sup> Kokkulepped, mille alusel vahetatakse teavet (strateegiline), sealhulgas isikuandmeid (operatiivkoostöö).

<sup>22</sup> Nõukogu otsus 2009/934/JSK, 30. november 2009, millega võetakse vastu rakenduseeskirjad, millega reguleeritakse Europoli suhteid partneritega, sealhulgas isikuandmete ja salastatud teabe vahetamist (ELT L 325, 11.12.2009, lk 6).

<sup>23</sup> Ka rahvusvahelise uimastikaubanduse vastase võitluse Euroopa paktis märgitakse, et teabevahetust Europoli ja EULEXi vahel tuleb parandada, kuna Kosovo on üks peamisi narkootikumide liikumisteid Lääne-Euroopasse.

- 33.** Kosovo ametivõimude piiratud suutlikkus kaitsta peamisi tunnustajaid suurt tähelepanu äratavates kohtuasjades ning probleemid tunnustajate välisriiki toimetamisel on tõsised puudused, sest „tunnustajate hirmutamise juhtumid takistavad jätkuvalt õigussüsteemi nõuetekohast toimimist”<sup>24</sup>. Ehkki ELi abi antakse Lääne-Balkani piirkondliku IPA projekti kaudu<sup>25</sup>, on abi mõju Kosovos suure tõenäosusega piiratud, arvestades Kosovo tunnustajakaitse üksuse nõrka finants- ja õigusraamistikku.

**KOSOVO KOHTUSÜSTEEM: AUDITEERITUD ELI SEKKUMISED AITASID SUUTLIKKUST SUURENDADA, KUID ÕIGUSSÜSTEEMI NÕRGESTAVAD ENDISELT TÕSISED PUUDUJÄÄGID**

**ELI ABI**

- 34.** Komisjon ja EULEX on rahastanud 15 IPA projekti ja üht stabiliseerimisvahendi projekti kogusummas 58 miljonit eurot; lisaks on rahastatud kuut järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet. Kontrollikoda auditeeris kaht projekti: „Toetus kontrolli ja ametisse tagasimääramise protsessile” (5,9 miljonit eurot, mida rahastas stabiliseerimisvahend ja IPA) ning „Õigusalase haridussüsteemi reform” (3,6 miljonit eurot). Samuti auditeeris kontrollikoda kaht järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet („Kriminaal- ja tsiviilasjade kohtunikud” ja „Prokurörid”).
- 35.** Kontrolli ja ametisse tagasimääramise protsessi eesmärk oli välja selgitada ja soovitada kohtuametitesse sobivaid kandidaate<sup>26</sup>. Protsess oli tähtis samm usalduse tõstmiseks Kosovo kohtusüsteemi vastu. Projekti lõppedes jäi aga 28% vabadest ametikohtadest täitmata (127 ametikohta 461-st). Osaliselt tulenes see asjaolust, et 31 rahvusvaheliste volinike<sup>27</sup> poolt soovitatud kandidaati ei ole Kosovo ametivõimud ametisse määranud<sup>28</sup>. Vähemustele eraldatud ametikohtadest täideti ainult 33%. Üldiselt on kohtunike ja prokuröride arv Kosovos väga väike<sup>29</sup>.
- 36.** IPA projekt „Õigusalase haridussüsteemi reform” elluviimine hilines märkimisväärselt, mis tulenes osaliselt probleemidest seoses Kosovo ametivõimude poolse kaasrahastamisega. Enamik projekti eesmärke küll saavutati, kuid tulemuste jätkusuutlikkus on kaheldav. Kosovo põhjaosas ei olnud võimalik projekti rakendada (vt punkt 56).

<sup>24</sup> Peasekretäri aruanne ÜRO ajutise missiooni kohta Kosovos, 31. jaanuar 2012, lk 7.

<sup>25</sup> IPA 2009. aasta projekt „Koostöö kriminaalasjades: tunnustajakaitse raskete kuritegude ja terrorismi vastases võitluses (WINPRO)”, 4 miljonit eurot.

<sup>26</sup> Ametisse tagasimääramine oli ühekordne protsess, mille käigus vaadati Kosovos põhjalikult üle kõigi kohtunike ja riigiprokuröri alalise ametikoha taotlejate sobivus. Protsessi finantseerisid rahvusvahelised rahastajad. See lülitati Ahtisaari ettepanekusse (IV lisa artikkel 3).

<sup>27</sup> Sõltumatu kohtu- ja prokuratuurinõukogu.

<sup>28</sup> Erinevalt samalaadsest protsessist Bosnias ja Hertsegoviinas, kus kohtunike ja prokuröride ausust ja ametialast pädevust kontrollinud kõrgem kohtu- ja prokuratuurinõukogu vastutas ka nende ametisse määramise eest, et tagada ametisse tagasimääramise protseduuri täielik sõltumatus.

<sup>29</sup> Kosovos on 14 kohtunikku 100 000 elaniku kohta, kui teistes riikides on suhe näiteks järgmine: Montenegros 51, Horvaatias 41, Ungaris 27. Prokuröride osakaal on veelgi väiksem: 3,7 Kosovos, näiteks Montenegros aga 13,4, Bosnias ja Hertsegoviinas 7,3 ja Ungaris 17,3. Vt EULEX Programme report 2011, lk 34.

- 37.** EULEXi kohtunikud ja prokurörid täidavad Kosovo kohtusüsteemi lahutamatu osana täidesaatvaid ülesandeid. Selle võrra jääb neil vähem aega suutlikkuse suurendamisele kaasa aitamiseks. Osa järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmetest on lõpule jõudmas, teised nõuavad aga tõsisemaid jõupingutusi, eriti need, milles osalevad prokurörid. Mõlemad põhjalikult auditeeritud järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmed aitasid suurendada kohalike kohtunike ja prokuröride suutlikkust. Kohalikud kohtud ei ole aga endiselt võimelised menetlema mõningaid raskemaid kohtuasju (organiseeritud kuritegevus, majanduskuriteod ja korrupsioon, samuti sõjakuriteod), mille põhjuseks on ebapiisav pädevus, aga ka ähvardamine ja hirmutamise.

#### ÕIGUSSÜSTEEMI TOIMIMINE

- 38.** Ehkki kokkuvõttes on ELi projektid kohtusüsteemi suutlikkuse suurendamisele kaasa aidanud, jäävad püsima mõningad olulised puudujäägid. Poliitiline sekkumine kohtute töösse on Kosovos endiselt tõsine probleem, hoolimata EULEXi kohtunike ja prokuröride kohalolekust. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) aruande kohaselt (toetudes ühe juristi sõnadele) „ei langeta kohtunikud otsuseid üksnes seaduste alusel, vaid kalduvad oma tegevuses ennetavalt alluma välismõjudele”<sup>30</sup>. 2011. aasta augustis algatasid Kosovo ametivõimud õigusakti EULEXi täidesaatvate volituste vähendamiseks erikoja reformi abil, mis lõpetab EULEXi kohtunike ülekaalu ülemkohtu erikoja esimeses astmes<sup>31</sup>.
- 39.** Jätkuvalt on tõsiseks probleemiks kohtunike ja prokuröride töö tõhusus. Poolleliolevate kohtuasjade ülisuur arv (211 588 seisuga 31. juuli 2011) vähendab usaldust õigussüsteemi vastu ja kohtusse pöördumiste arvu. 2010. aasta novembris käivitatud uue strateegia abil oli enne 2008. aastat algatatud poolleliolevate kohtuasjade arvu 46% võrra vähendatud<sup>32</sup>, kuid komisjonil ja EULEXil pole võimalik kindlaks teha, kas selle saavutamiseks on alati nõuetekohast korda järgitud. Komisjon ja teised rahastajad on toetanud ka täiendavaid projekte kohtuasjade arvu vähendamiseks, nagu vaidluste kohtuvälise lahendamise projekt või notari kutseala siseseadmine Kosovos, kuid nende mõju kohtute töökoormusele on veel vara hinnata.
- 40.** Kohtuasja määramine ühele või teisele kohtunikule või prokuröridele ei ole piisavalt läbipaistev ega põhine alati eelnevalt kindlaksmääratud objektiivsetel kriteeriumidel ja menetluslikel tagatistel. See on väga tõsine puudus, kuna annab võimaluse vastutava kohtuniku või prokuröri valikuga poliitilist survet avaldada. ELi rahastatav projekt „Kohtute haldusteabe süsteem”, mis algatati 2004. aastal kirjeldatud probleemi lahendamiseks, ei ole veel käivitunud.

<sup>30</sup> OSCE: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions, jaanuar 2012, lk 7.

<sup>31</sup> ÜRO peasekretär on väljendanud tõsist muret selle üle, et kõnealune õigusakt mitte üksnes ei piira EULEXi osalust erastamisprotsessi õiguslikus järelevalves, vaid nõrgestab oluliselt ka kontrolli erastamisest saadud tulu kasutamise üle (vt peasekretäri aruanne UNMIKi kohta, punkt 31, 31. oktoober 2011).

<sup>32</sup> Strateegia eesmärk on vähendada nende kohtuasjade arvu (161 273), mis algatati enne 31. detsembrist 2008 ja mis olid 2010. aasta lõpus veel pooleli. 2012. aasta aprillis oli neist kohtuasjadest 87 914 veel lahendamata. Kosovo kohtunõukogu, Kosovo kohtusüsteemi edusammud poolleliolevate kohtuasjade vähendamise riikliku strateegia elluviimisel, 25. aprill 2012.

- 41.** Ehkki õigusreformi elluviimisel on saavutatud mõningast edu (vt punkt 62), on õigusaktide rakendamine ja jõustamine jätkuvalt suur probleem. Komisjoni 2011. aasta hinnangul täideti Kosovos ainult 40% kohtuotsuseid<sup>33</sup>.

**KOSOVO TOLL: ELI SEKKUMISED ON KOSOVO TOLLI SUUTLIKKUSE SUURENDAMISEL OLNUD ENAMJAOLT EDUKAD**

- 42.** Komisjon ja EULEX on Kosovo tollile abi andnud kahe IPA projekti (summas 2,7 miljonit eurot) ning nelja järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme raames. Audit hõlmas mõlemat IPA projekti – „Maksu- ja tolliprojekti ettevalmistamine“ ja „Tolli- ja maksuhalduse toetus“, ning kaht järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet: „Tõhustatud sisesuhtlus ja andmevahetus“ ning „Integreeritud piirihalduse tegevuskava rakendamine“.
- 43.** Esines küll üksikuid probleeme<sup>34</sup>, kuid üldjoontes on komisjoni ja EULEXi antud abi täitnud oma eesmärgi suurendada Kosovo tolli suutlikkust.
- 44.** Ka laiemas plaanis on tolli valdkonnas tehtud edusamme. Kosovo tolli poolt sissenõutud tulud suurenesid 527 miljonilt eurolt 2007. aastal 700 miljonile eurole 2010. aastal. Samuti on toll aktiivselt osalenud rahapesuvastases võitluses, ehkki kontrolli tuleks teha süstemaatilisemalt. Välja on töötatud uus, üldjoontes ELi õigusaktidele vastav tollimäärus, kuigi kehtiva tollimääruse rakendamisel esineb veel lünki.
- 45.** Hoolimata olukorra üldisest paranemisest on Kosovo tolli ja riigiprokuratuuri vaheline kooskõlastamine jätkuvalt puudulik, mis pärsib raskete kuritegude uurimise ning nende suhtes süüdistuste esitamise mõjusust. Kosovo tolli peavad elanikud endiselt üheks kõige korrumppeerunumaks valitsusasutuseks<sup>35</sup>, ehkki kohtusse jõuab korrupsioonijuhtumeid harva.

<sup>33</sup> Stabiiliseerimis- ja assotsieerimisdialoogi teine täiskogu istung, 1. juuli 2011.

<sup>34</sup> Erandiks oli „Integreeritud piirihalduse tegevuskava“, kus ELi taseme saavutamine ettenähtud lühikese tähtaja jooksul ei olnud realistlik. Ehkki meede aitas kaasa Kosovo tolli ja politsei vahelise koostöö parandamisele, ei ole see veel efektiivseks integreeritud piirihalduseks vajalikul tasemel.

<sup>35</sup> ÜRO Arenguprogrammi (UNDP) avaliku arvamuse uuring *Public Pulse Poll: Fast Facts III*, 11. detsember 2011, lk 6.

**KORRUPTSIOONIVASTANE VÕITLUS: ELI SEKKUMISED ON ANDNUD KORRUPTSIOONI VASTU VÕITLEMISEL PIIRATUD TULEMUSI NING SEE ON ENDISELT TÕSINE PROBLEEM**

**ELI ABI**

- 46.** Komisjon rahastas seitset IPA projekti, mis olid seotud korruptsioonivastase võitlusega. Projektide maksumus on 8,5 miljonit eurot. EULEX ei rakendanud selles vallas ühtki spetsiaalset järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeedet, käsitledes korruptsiooni valdkondadevahelise probleemina, mis puudutab kõiki EULEXi tegevusi. Kontrollikoda auditeeris kaht IPA projekti: „Riigihangete reformi toetus“ (kaks miljonit eurot) ja „Korruptsioonivastase ameti toetus“ (üks miljon eurot).
- 47.** Projekti „Riigihangete reformi toetus“ elluviimist mõjutasid komisjoni ja Kosovo ametivõimude erimeelsused selle üle, kas hiljuti vastuvõetud riigihangete seadus vastas ELi õigusaktidele ja menetlustele. Seetõttu keskendus komisjoni projekt abi andmisele uue riigihangete seaduse väljatöötamiseks, mis vastaks täielikult ELi õigusaktidele. Tegemist oli kolmanda riigihangete seadusega vähem kui kolme aasta jooksul. Selle eelisjärjekorda seadmine tähendas, et hädavajalik töö teiseste õigusaktide väljatöötamiseks ja uue seaduse rakendamise alaseks koolituseks jäi tegemata.
- 48.** Tehnilise abi projekt „Korruptsioonivastase ameti toetus“ oli suunatud korruptsioonivastaste seadusandlike ettepanekute läbivaatamisele. Projekti tulemusel esitati 35 soovitus. Kosovo ametivõimud nõustusid neist aga üksnes 14-ga (40%)<sup>36</sup>. Projekti kava nägi ette ameti ülesehituse läbivaatamise, kuid see asendati uue teabevahetusmehhanismiga Kosovo õiguskaitseasutuste vahel, mis ei ole veel käigus. Projekti eesmärk oli suurendada ameti suutlikkust, ent ometi koostas uue korruptsioonivastase strateegia ajavahemikuks 2012–2016 täies mahus välisekspert. Samuti oli eesmärgiks prokuratuuri jõudvate kohtuasjade arvu suurendamine, kuid kohtuasjade arv hoopis vähenes 68 kohtuasjalt 2009. aastal 29 kohtuasjale 2010. aastal (vt punkt 55).
- 49.** Ehkki EULEXi kohtunikud ja prokurörid peavad korruptsioonijuhtumeid esmatähtsateks, ei vasta tegelikud tulemused Kosovo elanike kõrgetele ootustele<sup>37</sup>. Eelkõige on see põhjustatud raskustest keeruliste juurdluste lõpuleviimisel.

<sup>36</sup> Komisjoni ja EULEXi hinnangul olid kõik soovitud asjakohased. Kosovo ametivõimud ei selgitanud, miks enamikku neist vastu ei võetud.

<sup>37</sup> Kosovo elanike ootus oli, et EULEXi saabumine hoogustab võitlust korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevusega. Ootust õhutasid mõningad EULEXi liikmete väljaütlemised.

50. Kokkuvõttes ei ole komisjoni abi ja EULEXi tegevus soovitud tulemusi saavutanud, ehkki need on kaasa aidanud korrupsioonivastase võitluse mõningasele edenemisele.

#### KORRUPTSIOONIVASTANE VÕITLUS

51. Paljud elualad on jätkuvalt tugevalt korrupsioonist mõjutatud ja Kosovo elanike jaoks on see üks tõsisemaid probleeme<sup>38</sup>. Transparency Internationali Kosovo 2011. aasta korrupsiooniindeksi näitaja oli 2,9, mida liigitatakse „lokkavaks“ korrupsiooniks. Ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) hinnangul on Kosovo kõigil tasanditel korrupsioonile väga vastuvõtlik, mis tähendab suurt ohtu muutuda kõrge korrupsioonitasemega riigiks või see juba olla<sup>39</sup>.

52. Hoolimata piiratud finants- ja inimressurssidest on Kosovo ametivõimud otsustanud korrupsiooni vastu võitlemiseks valida keerulise institutsioonilise raamistiku. Moodustatud on kolm väheste tegevusvõimude ja kattuvate ülesannetega asutust<sup>40</sup>. Kosovo korrupsioonivastane amet ei saa kriminaaljuurdlust läbi viia ega võimalikke korrupsioonijuhtumeid kohtu alla anda.

53. Sarnase keeruka ülesehitusega on ka riigihangete järelevalve, kus osaleb samuti kolm keskasutust<sup>41</sup>. Lisaks on Kosovos üle 150 hankija. Kosovo suurust (1,7 miljonit elanikku) arvestades suurendab selline keerukus ja hajutatud korrupsioonioht<sup>42</sup>. ELi abi ei ole sellele probleemile suunatud ning ka ELi poliitiline dialoog pole sellele poliitilisel tasemel keskendunud (vt punkt 97).

54. Kosovo esinduskogu võttis hiljuti vastu uued õigusaktid avaliku halduse läbipaistvuse ja aruandluskohustuse täitmise parendamiseks<sup>43</sup>. Õigusakte nõrgestavad aga puudused (vt **IV lisa**) ja nende mittenõuetekohane rakendamine<sup>44</sup>, kuna rikkumisi ei sanktsioneerita<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo (UNODC) 2010. aastal tehtud uuring näitab, et Kosovo elanike hinnangul on korrupsioon jätkuvalt tõsine probleem. Uuringu raames tunnistas 11% elanikkonnast, et on eelmisel aastal mõnele riigiametnikule altkäemaksu andnud. UNODC aruanne: *Corruption in the Western Balkans, bribery as experienced by the population*, 2010.

<sup>39</sup> SIGMA hindamisaruanne Kosovo 2011, OECD, 2011, lk 15.

<sup>40</sup> Kosovo korrupsioonivastane amet, korrupsioonivastane nõukogu ja hea valitsemistava asutus.

<sup>41</sup> Riigihangete amet, riigihangete regulatiivkomisjon ja hangete järelevalveorgan.

<sup>42</sup> 2011. aastal oli Kosovo riigihangete turu maht alla 800 miljoni euro ning turul tegutses 158 hankijat. Kui välja arvata üks leping, mille maksumus oli 236 miljonit eurot, jäi lepingute keskmine maksumus alla 45 000 euro. Vt riigihangete regulatiivkomisjoni 2011. aasta aastaaruanne, lk 31.

<sup>43</sup> Need hõlmavad vara deklareerimise seadust, seadust huvide konflikti vältimise kohta avaliku funktsiooni täitmisel ning avalikele dokumentidele juurdepääsu käsitlevat seadust.

<sup>44</sup> OECD aruande kohaselt on Kosovos vastuvõtmisel märkimisväärne hulk õigusakte, mis on suunatud korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse tõkestamisele ning nende vastu võitlemisele. Käimas on ka institutsioonilise raamistiku loomine. Selgete tulemuste puudumine selles vallas tekitab aga kahtlusi õigusaktide rakendamise suutlikkuse, sellele pühendumise ning institutsioonide ja töötajate suutlikkuse suhtes. SIGMA hindamisaruanne Kosovo 2011, lk 14.

<sup>45</sup> ELi korrupsioonivastased nõuded: Albaania, Kosovo, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ja Türgi arengu hindamine, Transparency International, lk 6.



55. Üldiselt ei ole Kosovo ametivõimud korruptsiooni vastu võitlemist esikohale seadnud. Nad ei ole veel hinnanud kahe eelmise korruptsiooni vastu võitlemise strateegia (2004–2007 ja 2009–2011) tulemusi ja mõju, ehkki on juba vastu võtnud uue, perioodi 2012–2016 strateegia (vt punkt 48). 2012. aasta Euroopa partnerluse tegevuskava sisaldab viit korruptsioonivastast meedet, kuid nende kogueelarve on vaid 17 000 eurot. Võrdluseks võib tuua keskkonnasäästliku sõidustiili edendamise Kosovos, mida toetatakse Kosovo riigieelarvest 25 000 euroga.

<sup>46</sup> Euroopa Liidu Nõukogu, Lääne-Balkani piirkondlik aruanne 11791/11, 20. juuni 2011, lk 29.

**KOSOVO PÕHJAOSA: ELI SEKKUMISED ON OLNUD VÄGA PIIRATUD JA ÕIGUSRIIGI ARENDAMISEL POLE OLNUD PEAÄGU MINGEID EDUSAMME**

56. ELi abi, mida rakendatakse IPA õigusriigi projektide ning järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete kaudu, ei ole spetsiaalselt suunatud Kosovo põhjaosale. IPA projektid ning järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmed, mis on mõeldud hõlmama kogu Kosovot, pole Kosovo põhjaosas üldjuhul mingit nähtavat mõju avaldanud. Näiteks projektiga „Riigihangete reformi toetus“ aidati kaasa hankeametnike koolitamisele ja sertifitseerimisele, kuid riigi põhjapoolsetest omavalitsustest, kus suurem osa elanikkonnast on serblased, ei osalenud ükski ametnik. Samamoodi aidati projektiga „Õigusalase haridussüsteemi reform“ täiustada Priština ülikooli õigusteaduse õppekava, kuid projekt ei hõlmanud Serbia kontrolli all olevat Priština-Kosovska Mitrovica ülikooli (vt punkt 36).
57. Sellise olukorra on peamiselt põhjustanud asjaolu, et Prištinas asuvaltel Kosovo ametivõimudel puudub kontroll riigi põhjaosa üle. Viimane on tuntud kui organiseeritud kuritegevuse „turvapaik“<sup>46</sup>, kuna seal puudub nii tugev politseikontroll kui ka toimiv õigussüsteem.
58. EULEXi politsei on teinud tõsiseid jõupingutusi oma tegevuse laiendamiseks Kosovo põhjaossa. EULEX on toetanud sinna mitmerahvuselise rahvahulkade kontrolli all hoidmise ja märulipolitsei üksuse loomist, kuid ilma erilise eduta. Põhjas asuvad, peamiselt Kosovo serblastega mehitatud politseijaoskonnad kuuluvad põhimõtteliselt Kosovo politsei käsuliini, kuid tegelikkuses on nende suhtlus Prištinas asuva peakorteriga piiratud. Kosovo rahvahulkade kontrolli all hoidmise ja märulipolitsei eriüksustes töötavad peamiselt Kosovo albaanlased, mis tekitab pingeid nende saatmisel riigi põhjaossa.

- 59.** Ka Kosovo tollil (asutus, kus vähemused on alaesindatud) on raskusi oma ülesannete täitmisega riigi põhjaosas. Näiteks ei pääse tollitöötajad kahe piiripunkti juurde, mis asuvad Serbia ja Kosovo vahelisel piiril<sup>47</sup>, ning nad tuleb sinna toimetada õhustranspordi abil. EULEXi toll ja Kosovo tolliametnikud koguvad nendes punktides teavet transiitkaubaveo kohta, kuid ei kogu tollimaksu.
- 60.** Alates 2008. aastast ei ole kohalikel kohtunikel ja prokuröridel võimalik olnud töötada Kosovo põhjaosas. Samamoodi on teetõkked takistanud liikuda EULEXi kohtunikel ja prokuröridel, kellel polnud võimalik 2011. aasta juulist kuni 2012. aasta veebruarini Mitrovicë/Mitrovica kohtus töötada. Toimivad paralleelsed kohtud, kus kohaldatakse Serbia seadusi, kuid Kosovo ametivõimud ei tunnista nende otsuseid õiguspärasteks.
- 61.** Alates 2011. aastast on EULEX püüdnud Kosovo põhjaossa suuremat „jalajälge“ jätta ning on suurendanud kohapealsete töötajate arvu 40-ni. Samuti moodustas EULEX nn Mitrovica rakkerühma, et toimetada kriminaaljuurdusi koostöös ELi kriminaaljälitusbürooga, kasutades nii Kosovo politsei ja tolli kui ka EULEXi politsei ja tolli ressursse. Probleemide tõttu Kosovo põhjaosas tuli aga põhjas asuvad rakkerühma töötajad ümber paigutada Ibari jõest lõunasse.

**KOHALIKU POLIITILISE TAHTE KÜSITAVUS, NÕRK  
FINANTSSUUTLIKKUS JA KODANIKUÜHISKONNA PIIRATUD MÕJU  
HALVENDAVALD ELI SEKKUMISTE JÄTKUSUUTLIKKUSE VÄLJAVAATEID**

- 62.** Kosovo ametivõimude poolne poliitiline toetus õigusriigi valdkonna tugevdamisele on peamine tingimus, mille abil kindlustada ELi abi tulemuste jätkusuutlikkus. Riigi ametivõimude pühendumus uutele õigusaktidele on aga küsitav. Näiteks nelja keskse tähtsusega õigusakti<sup>48</sup> koostamisel oli kohalik panus äärmiselt väike.
- 63.** Kosovo ametivõimude finantssuutlikkus projekti tegevuse jätkamisel pärast ELi abimaksete lõpetamist ning õigusriigi valdkonna rahastamisel üldisemalt on kaheldav. Alates 2008. aastast on valitsemissektori suurenenud kulud põhjustanud järjest kasvavat eelarvepuudujääki. 2010. aasta juulis Rahvusvahelise Valuutafondiga kokku lepitud tugilaenu lepingust kalduti mõni kuu pärast selle sõlmimist kõrvale, mis oli põhjustatud avaliku sektori suurest palgatõusust.

<sup>47</sup> Piiriületuspunktid *Gate 1* (Jaringe) ja *Gate 31* (Brnjak).

<sup>48</sup> Õigusaktid puudutasid kohtuid ja prokuratuuri ning Kosovo kohtu- ja prokuratuurinõukogusid. Õigusaktid jõustusid 2010. aastal.

- 64.** Nõrk finantssuutlikkus avaldab erilist mõju õigussüsteemile, kuna uute seaduste rakendamine nõuab lisaraha. Näiteks õigusriigi koordineerimise ühisbüroo (vt punkt 76) on väljendanud muret uue tunnistajakaitse seaduse suurte eelarvekulude üle. IPA üksikprojektide läbivaatamine kontrollikoja poolt viitas ka sellele, et Kosovo valitsuse eelarve ei ole tugvedatud valvega vanglate ja alaealisi käsitleva õigusemõistmise reformi läbiviimiseks piisav.
- 65.** Sagedased muudatused Kosovo politsei kõrgemas juhtkonnas, mis osaliselt tulenevad poliitilisest sekkumisest, võivad õõnestada jätkusuutliku haldusstruktuuri ülesehitamist<sup>49</sup>. Samuti vähendab see usaldust õigusriigi vastu. Ka poliitiline sekkumine kohtusüsteemi õõnestab õigusriiki ja usaldust demokraatlike institutsioonide vastu (vt punktid 35, 37, 38 ja 40). Euroopa Komisjon on väljendanud muret presidendi arvukate armuandmisotsuste üle, mis ei ole nõuetekohaselt põhjendatud<sup>50</sup>.
- 66.** Ka kodanikuühiskonnal, sealhulgas meedial, on tähtis roll selle tagamisel, et õigusriigi arendamisel saavutatud tulemused oleksid püsivad, tehes järelevalvet ja lobitööd Kosovo ametivõimudega. Kodanikuühiskond on aga ebakindel ning samuti poliitilisest survest mõjutatud.

### **JÄTKUVATEST EDUSAMMUDEST HOOLIMATA TULEB ELI ABI MÕJUSUSE JA TÕHUSUSE SUURENDAMISEKS TEHA TÕSISEID JÕUPINGUTUSI**

- 67.** Nagu „Sissejuhatuses“ märgiti, on Kosovo lähiajalugu äärmiselt keeruline ning omariikluse kogemus napp. Neis tingimustes on selge, et ELi standarditele vastava õigusriigi arendamine on keskmise pikkusega või pikk protsess. Siiski leiti auditiga valdkondi, kus saaks ELi poolt õigusriigi toetamiseks antud abi haldamist tõhusamaks ja mõjusamaks muuta. Järgnevas osas käsitletaksegi neid valdkondi.

<sup>49</sup> 2010. ja 2011. aastal oli ametis neli erinevat peadirektorit.

<sup>50</sup> Ametisolev president andis 2011. aastal (osaliselt) armu 103 vangile. Paljud neist kandsid karistust raskete kuritegude eest. SEK(2011) 1207 (lõplik) – Kosovo 2011. aasta eduaruanne, lk 13.

## **EESMÄRGID EI OLE PIISAVALT SELGELT MÄÄRATLETUD EGA KOOSKÖLASTATUD**

### **SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE EESMÄRGID JA OSALEJATE ÜLESANDED EI OLE SELGELT MÄÄRATLETUD**

**68.** EULEXi põhiülesanne on määratletud järgmiselt:

„abistab Kosovo institutsioone, õigusorganeid ja õiguskaitseasutusi nende edusammudes, et saavutada jätkusuutlikkus ja vastutus, ning sõltumatu paljurahvuselise õigussüsteemi ning politsei- ja tolliteenistuse arendamisel ja tugevdamisel, tagades, et nimetatud institutsioonid on poliitiliselt sõltumatud ja järgivad rahvusvaheliselt tunnustatud standardeid ning Euroopa tavaid“<sup>51</sup>.

EULEXi operatsiooni kontseptsioon (CONOPS) ja operatsiooni plaan (OP-LAN)<sup>52</sup>, mis on missiooni elluviimise kaks peamist planeerimisdokumenti, ei sisalda aga selgeid võrdlusaluseid ja objektiivselt kontrollitavaid näitajaid, et mainitud eesmärkide saavutamist hinnata.

**69.** Oma eesmärkide elluviimiseks täidab EULEX mõningaid (varem UNMIKi vastutusalasse kuulunud) täidesaatvaid ülesandeid ning tegeleb suutlikkuse suurendamisega, toetudes järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmetele. Neile kahele valdkonnale omistatav suhteline tähtsus ei ole selgelt kindlaks määratud.

**70.** Euroopa Komisjon on Kosovole õigusriigi valdkonnas suutlikkuse suurendamise toetust andnud alates 2000. aastast. Kui nõukogu andis EULEXile sama valdkonda puudutavad ülesanded, ei selgitatud välja ei EULEXi võimalikke eeliseid ega võimalusi komisjoni projektidega sünergia saavutamiseks (vt punkt 91).

### **ELI SISEJULGEOLEKU EESMÄRGID EI OLE ELI KOSOVO JA LÄÄNE-BALKANIGA SEOTUD VÄLISPOLIITILISTES EESMÄRKIDES PIISAVALT KAJASTATUD**

**71.** Organiseeritud kuritegevus ja korrupsioon Lääne-Balkani riikides on ELi jaoks tõsine probleem. Seetõttu on nõukogu korduvalt üles kutsunud lähenema probleemile järjepideval ja kooskõlastatud viisil, mis asetaks sisejulgeoleku ELi välispoliitilistes eesmärkides ja tegevuses esmatähtsaks kohale. Sellest hoolimata ei ole Kosovole antava ELi abi kavandamisel ELi sisejulgeoleku prioriteete piisavalt arvesse võetud.

<sup>51</sup> Nõukogu ühismeede 2008/124/ÜVJP, 4. veebruar 2008, Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos (EULEX KOSOVO), artikkel 2 (ELT L 42, 16.2.2008, lk 92).

<sup>52</sup> Tegemist on salastatud dokumentidega, mis ei ole avalikult kättesaadavad.

**72.** Näiteks ei ole Lääne-Balkanilt pärit inimkaubanduse ohvrite kasvav arv<sup>53</sup> ajendanud komisjoni ega EULEXit oma poliitikas muudatusi tegema. Ei nõukogu ühismeetmes, millega asutatakse EULEX, ega erinevates Kosovo käsitlevates komisjoni IPA mitmeaastastes suunavates kavandamis-dokumentides ei osutata selgesõnaliselt prioriteetidele, mis sisalduvad ELi mitmesugustes justiits- ja siseküsimuste välise mõõtmise strateegiates.

**73.** ELi sisejulgeoleku eesmärgid kalduvad olema laiaulatuslikud ning tegevuskavad on keskendunud pigem tegevusele ja väljunditele kui kvantifitseeritud tulemustele ja mõjule. Konkreetsete ja selgete eesmärkide puudumine raskendab EULEXil ja Euroopa Liidu bürool sekkumiste väljatöötamist, mille abil nõukogu määratletud prioriteete käsitleda (vt punkt 96). Näiteks on Europoli organiseeritud kuritegevuse ohuhinnangutes korduvalt osutatud ohule, mida ELi jaoks kujutavad endast Lääne-Balkani piirkonnas asuvad kuritegelikud keskused, sealhulgas albaania keelt kõnelevad organiseeritud kuritegelikud rühmitused, samuti herooini- ja inimkaubandus.

**74.** Nõukogu ja komisjon on tunnistanud välis- ja sisepoliitiliste eesmärkide parema integreerimise vajadust. Kaks hiljutist algatust, mis võivad probleemi lahendamisele kaasa aidata, on ELi poliitikatsükli kehtestamine<sup>54</sup> ja tegevuskava väljatöötamine ÜJKP ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vaheliste sidemete tugevdamiseks<sup>55</sup>. Nende mõju on aga veel vara hinnata.

**ELI INSTITUTSIOONIDE OMAVAHELINE KOOSKÕLASTAMINE, SAMUTI KOOSKÕLASTAMINE KOSOVO AMETIVÕIMUDE JA RAHVUSVAHELISE KOGUKONNAGA ON TEATUD VALDKONDADES ENDISELT EBAPIISAV**

**ELI INSTITUTSIOONIDE VAHELINE KOOSKÕLASTUS ON STABIILSELT PARENENUD, KUID MÕNED PROBLEEMID PÜSIVAD, EELKÕIGE KOMISJONI MENETLUSTE ÜJKP MISSIOONI VAJADUSTEGA PAREMASSE VASTAVUSSE VIIMISEL**

**KOOSKÕLASTUSMEHHAANISMID**

**75.** Komisjoni juhitava suuremahulise finantsabi programmi ning siiani suurima ÜJKP missiooni läbiviimine Kosovos nõuab efektiivseid kooskõlastusmehhanisme. Nõukogu määruses, millega asutati EULEX, sätestati, et „vajalik tegevuse koordineerimise kord määratakse kindlaks EULEX KOSOVO toimumiskohas ja vajaduse korral Brüsselis“<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Nõukogu 4. juuli 2011. aasta dokument 11678/11: Neljas aruanne justiits- ja siseküsimuste välis mõõdet (vabadus, turvalisus ja õigus) käsitleva strateegia rakendamise kohta – ette valmistanud nõukogu peasekretariaat (justiits- ja siseküsimuste välis aspektide töörühm); ajavahemik: jaanuar 2010 kuni juuni 2011.

<sup>54</sup> Hiljuti kehtestatud ELi poliitikatsükkel võib parandada sise- ja välisjulgeolekupoliitika omavahelist vastavust, kuna selle puhul kasutatakse (Europoli) ohuhinnangute, prioriteetide, strateegiliste eesmärkide, operatiivsete tegevuskavade ja tulemusnäitajate astmelist süsteemi (3043. justiits- ja siseministrite nõukogu istung Brüsselis 8. ja 9. novembril 2010).

<sup>55</sup> Nõukogu dokument 18173/11, 5. detsember 2011.: „ÜJKP ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vaheliste sidemete tugevdamine – tegevuskava projekt“.

<sup>56</sup> Nõukogu ühismeede 2008/124/ÜJKP, artikkel 17.

- 76.** 2008. aastal asutas EULEX Kosovo ametivõimudega õigusriigi koordineerimise ühisbüroo, mida juhivad ühiselt EULEXi missiooni juht ja Kosovo asepeaminister<sup>57</sup>. Esindatud oli ka Euroopa Liidu büroo, kuid ainult tehnilise personaliga ning selle panus oli suhteliselt piiratud. Alates 2011. aasta algusest on aga Euroopa Liidu büroo roll suurenenud, kuna selle juhust sai ühisbüroo kolmas kaasesimees. Selle tulemusel on ühisbüroo tegevus rohkem keskendunud laiemale stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi edendamisele.
- 77.** Nõukogu nimetas ametisse ELi eriesindaja Kosovos, et püüda tagada liidusisene poliitiline koordineeritus ja suunamine<sup>58</sup>. Kuni viimase ajani ei ole ELi eriesindaja aga Euroopa Liidu büroo ja EULEXi vahelise kooskõlastamise parandamisele oluliselt kaasa aidanud ega osalenud õigusriigi koordineerimise ühisbüroo koosolekutel, ehkki need toimusid kõrgel poliitilisel tasemel ning tal olid volitused EULEXi poliitiliseks nõustamiseks. Samuti ei osalenud ta Euroopa Liidu büroo korraldatavatel igakuistel kohtumistel liikmesriikide ja teiste rahastajatega (nn „Member States Plus“ kohtumised), hoolimata poliitiliste prioriteetide ja finantsabi vahelise seose tagamise vajalikkusest.
- 78.** ELi eriesindaja ja Euroopa Liidu büroo juhi funktsioonide ühendamise 2012. aastal parendab kooskõlastamist tõenäoliselt märkimisväärselt. ELi eriesindaja ülesanded tuleks aga EULEXiga paremini ühendada<sup>59</sup>.

#### PROJEKTIDE KAVANDAMISE JA ELLUVIIMISE KOORDINEERIMINE

- 79.** IPA projekte võib kasutada EULEXi järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme toetamiseks, rahastades varustust ja infrastruktuuri. IPA projekti heakskiitmiseks ja hankemenetluseks kulub aeg on aga tihti liiga pikk, et vastata EULEXi operatiivvajadustele. See tuleneb asjaolust, et IPA projektiettepanekute lõplik versioon tuleb üldjuhul esitada tunduvalt enne nende rahastamise aastat.
- 80.** Ehkki EULEX võib oma operatsioonide läbiviimiseks ise varustust hankida, peab ta järgima finantsmääruses ettenähtud hankemenetlusi. Viimased ei ole kavandatud ÜJKP missioonideks nagu EULEX, kus mõnikord tuleb reageerida kiiresti ja paindlikult.

<sup>57</sup> Lisaks osalevad koosolekutel justiitsminister, siseminister ning rahandus- ja majandusminister.

<sup>58</sup> Nõukogu ühismeede 2008/123/ÜJKP, 4. veebruar 2008, millega nimetatakse Euroopa Liidu eriesindaja Kosovos (ELT L 42, 16.2.2008, lk 88).

<sup>59</sup> EULEXi missiooni ettevalmistamiseks moodustatud Euroopa Liidu planeerimisrühm esitas 2006. aasta septembri hindamisaruandes ettepaneku luua nn esialgne struktuur, mille alusel annaks ÜJKP (EULEXi) missiooni juht aru ELi eriesindajale Kosovos. Nõukogu heakskiidetud CONOPsis ja OPLANis ei ole ettepanekut järgitud.

- 81.** EULEXi CONOPS ja OPLAN ei sisalda väljumisstrateegiat, ehkki EULEXi mandaat kehtib vaid kahe aasta kaupa (küll võimalusega pikendada). Komisjoni osalus seevastu on määramata tähtajaga. Ehkki nõukogu on põhimõtteliselt seisukohal, et ÜJKP missiooni lõppedes võivad selle eesmärkide täitmist jätkata komisjoni juhitud projektid<sup>60</sup>, ei ole komisjon ja Euroopa välisteenistus veel kokku leppinud, millal ja kuidas seda Kosovo erijuhtumi puhul teha.

**KOSOVO AMETIVÕIMUDEL ON KOOSKÕLASTAMISE TAGAMISEKS PIIRATUD SUUTLIKKUS JA TEISTE RAHVUSVAHELISTE RAHASTAJATEGA KOOSKÕLASTAMINE ON ENDISELT PROBLEMAATILINE**

- 82.** 2011. aasta lõpuks ei olnud Kosovo ametivõimud õigusriigi valdkonnas ikka veel efektiivseid kooskõlastusmehhanisme kehtestanud, ehkki komisjon ja teised rahastajad rõhutasid selle tähtsust<sup>61</sup>. Selleks ajaks oli toimunud ainult õigusriigi valdkondliku ühe töörühma koosolek ning kolm kavandatud alamsektorite töörühma (kohtusüsteem; korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus; viisa-, varjupaiga-, piirikontrolli, tolli- ja politseiküsimused) ei olnud veel tegevust alustanud.
- 83.** EULEX ja Kosovo ametivõimud on piiranud mõningate peamiste sidusrühmade osalemist õigusriigi koordineerimise ühisbüroo koosolekutel (vt punkt 76), mis välistab kõnealuse foorumi kasutamise õigusriigiga seotud abi koordineerimiseks<sup>62</sup>. Lisaks keskendub ühisbüroo pigem kõrgetasemelistele poliitilistele teemadele kui tehnilistele küsimustele. Ühisbüroos on küll arutatud töörühmade moodustamist koordineerimise parendamiseks tehnilisel tasandil, kuid töörühmi ei ole veel loodud.

<sup>60</sup> Nõukogu raamdokument ELi kriisiohjamise tsiviiloperatsiooni lõpetamise, pikendamise ja ümbersuunamise korra kohta, 9. jaanuar 2006.

<sup>61</sup> Pärast Kosovo iseseisvuse väljakuulutamist 2008. aasta veebruaris korraldas komisjon sama aasta juulis Kosovoga seotud rahastajate konverentsi. Pärast konverentsi jäi kõlama seisukoht, et kooskõlas abi töhusust käsitleva 2005. aasta Pariisi deklaratsiooni põhimõtetega peaks Kosovo võtma juhtrolli oma poliitika väljatöötamisel ning rahastajate antava abi koordineerimisel.

<sup>62</sup> Ühisbüroo koosolekutel osales USA, kuid mitte teised sidusrühmad, nagu ELi liikmesriigid või rahvusvahelised organisatsioonid, kes annavad õigusriigi alast abi.

- 84.** Euroopa Liidu büroo on kasutanud igakuseid „Member States Plus” kohtumisi (vt punkt 77), et IPA abi kavandamise kohta teavet anda. Liikmesriigid on aga oma programmide kohta suhteliselt vähe teavet jaganud, ehkki üksikasjalik teabevahetus võiks olla esimene samm abi ühise kavandamise suunas.
- 85.** EULEXi üks tähtsamaid partnereid on NATO juhitud KFOR<sup>63</sup>. EULEX ja KFOR teevad üldiselt tihedat koostööd nii operatiiv- kui ka taktikalisel tasandil, ehkki selleks puudub ELi ja NATO vahel ametlik kokkulepe. EULEXil on aga raskusi oma kohustuste täitmisega KFORi ees pärast seda, kui liikmesriikide poolt EULEXile eraldatud rahvahulkade kontrolli all hoidmise politseiüksuse töötajate arvu vähendati ühepoolset 50% (vt punkt 90). Seetõttu ei saanud EULEX 2011. aasta suvel Kosovo põhjaosas toimunud suurte rahutuste ajal efektiivselt oma ülesandeid täita ja pidi selle asemel toetuma KFORile. Sellise olukorra ja kohapealsete sündmuste tõttu ei ole KFOR saanud jätkata koosseisu vähendamise järgmise etapiga ning on pidanud möödunud aastal kasutama operatsiooni reservjõude.
- 86.** ELi institutsioonid on teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et koordineerida abi andmist USAga, mis on suurim kahepoolne rahastaja Kosovos. Sellest hoolimata on keeruline saavutada täielikku kooskõlastust, arvestades, kui palju osalejaid USAst on Kosovo õigusriigi valdkonda kaasatud<sup>64</sup>. Kooskõlastamine on eriti problemaatiline õigusaktide väljatöötamisel, milles USA osaleb väga aktiivselt, ehkki Kosovo on huvitatud ELi õigustiku vastuvõtmisest ja Kosovo õigusraamistik põhineb kontinentaaleuroopa õigusel. Näiteks uue kohtuseaduse koostamisel muudeti eelnõud alates 2004. aastast umbes 50 korral ja seadus võeti esinduskogus vastu alles 2010. aasta augustis. Valitsuse hinnangul tulenes protsessi niivõrd pikk kestus Euroopa Liidu büroo ja USAIDi vahelistest erimeelsustest.

<sup>63</sup> KFORile on antud volitused ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga, et võimaldada vaba liikumist ning tagada Kosovos turvaline keskkond.

<sup>64</sup> Osalevad Ameerika Ühendriikide saatkond, Ameerika Ühendriikide rahvusvahelise arengu amet (USAID), rahvusvaheline kriminaaluurimise koolitusabi programm (ICITAP) ja välisriikide prokuratuuri arengu, abi ja koolituse büroo (OPDAT). Olemasolevad foorumid ei ole USAga koordineerimiseks efektiivsed, sest USA aktsepteerib tavaliselt vaid üht esindajat rahastaja kohta.



## EULEXI MÕJUSUST JA TÕHUSUST ON PÄRSSINUD RESSURSSIDE NAPPUS

- 87.** Auditi toimumise ajal oli EULEXI koosseisust täidetud ainult **ca** 75%, mis tuleneb raskustest töötajate värbamisel, eelkõige seoses liikmesriikidest lähetatavate töötajatega<sup>65</sup>, mis on nõukogu eelistatuim töötajad. Liikmesriigid võtsid kohustuse saata lähetusse teatud arvul töötajaid, mis jäi alla vajamineva töötajate arvu, ning saatsid lõpuks lähetusse vähem töötajaid, kui nad olid kohustunud<sup>66</sup> (vt **tabel 2**). 2010. ja 2011. aastal esitatud kuue koosseisu komplekteerimise üleskutse raames esitasid liikmesriigid lähetusse saatmiseks vähem kandidaate, kui oli vabu ametikohti. Seetõttu täideti uute lähetatud töötajatega ainult 47% vabadest ametikohtadest<sup>67</sup>. Eriti keeruline oli leida töötajaid spetsiifilisematele ametikohtadele, nagu madalama astme kohtunik.
- 88.** Veel üks takistus EULEXI operatsioonide läbiviimisel on lähetuste lühike kestus. Lähetuse keskmine pikkus – üks aasta – ei ole piisav võtmetähtsusega ametikohtade jaoks, nagu vanemnõunikud, madalama astme kohtunikud või organiseeritud kuritegude uurijad. Mõnel juhul saavad töötajad oma ülesandeid täismahus täitma hakata alles 12 kuu möödudes. Selline peamiste nõustajate sagedas vahetamine ei võimalda teadmisi Kosovo ametivõimudele tulemuslikult edasi anda ning vähendab järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete mõjusust.

<sup>65</sup> 2011. aasta lõpus moodustasid lähetuses olevad töötajad EULEXI rahvusvahelisest koosseisust ligikaudu 78%. Suurem osa neist (94%) oli lähetatud liikmesriikidest. EULEXisse on töötajaid lähetatud ka Kanadast, Horvaatiast, Norrast, Šveitsist, Türgist ja USAst.

<sup>66</sup> Liikmesriigid teavitavad tsiviilmissioonide plaanimise ja juhtimise teenistust lähetusse saatetavate töötajate arvust nn kohustuse võtmisega. Kui lähetusse saatetavaid töötajaid on liiga vähe, võib vabad ametikohad täita lepinguliste töötajatega, kuid see on kulukam, kuna neile peab töötasu maksma EULEX.

<sup>67</sup> Üleskutsed esitati 2396 lähetuse ametikoha suhtes. Neist 47% täideti uute lähetatud töötajatega ja 5% uute lepinguliste töötajatega. 13% täideti juba EULEXI koosseisu kuuluva personaliga, mis tähendas, et nende endine ametikoht jäi vabaks.

TABEL 2

## EULEXI RAHVUSVAHELINE KOOSSEIS VÕRRELDES ESIALGSETE KOHUSTUSTEGA

Töötajate päritolu	Rahvusvahelised ametikohad vastavalt OPLANile <sup>1</sup>	Esialgsed kohustused	Keskmine töötajate arv (2010)	Muudetud kohustused (2011)	Keskmine töötajate arv (2011)	31.12.2011
Liikmesriikide poolt lähetatud		1 405	1 203	1 145	1 137	939
Teiste osalejate poolt lähetatud		142	166	183	184	148
<b>Lähetatud töötajate arv</b>		<b>1 547</b>	<b>1 369</b>	<b>1 328</b>	<b>1 321</b>	<b>1 087</b>
Rahvusvaheline lepinguline koosseis		310	330	360	327	302
<b>Rahvusvaheline koosseis kokku</b>	<b>Kokku 2 042</b>	<b>1 857</b>	<b>1 699</b>	<b>1 688</b>	<b>1 648</b>	<b>1 389</b>

<sup>1</sup> EULEXI ettenähtud koosseis oli kuni 2010. aasta oktoobrini 2042 rahvusvahelist töötajat, seejärel vähendati koosseisu 1950 rahvusvahelisele töötajale.

Allikas: tsiviilmissioonide plaanimise ja juhtimise teenistus ning OPLAN.

- 89.** Probleemiks on ka EULEXisse lähetatud töötajate kvalifikatsioon. Kontrollikoda leidis, et tema poolt läbivaadatud kümnes valikumenetluses olid üksteist liikmesriiki vähemalt ühele menetlusele esitanud ebapiisava kvalifikatsiooniga kandidaate. Lisaks sellele vajavad EULEXi töötajad järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete elluviimiseks projektijuhtimise kogemusi ning nn pehmeid oskusi<sup>68</sup>, kuid liikmesriigid ei hinda üldjuhul kandidaatide oskusi neis valdkondades ega korralda neile enne lähetusse saatmist piisavat koolitust.
- 90.** EULEXi missiooni juht ei saa töötajate ülesandeid vajaduste muutumise korral ümber jaotada. See nõuab PJK või koguni liikmesriikide eelnevat heakskiitu<sup>69</sup>. Seetõttu jaotub personal nii komponentide siseselt kui ka nende vahel ebavõrdselt. Kui EULEXi õigusalasest komponendis personal napib, siis tollikomponendis on töötajaid praegu rohkem kui tarvis ja sama kehtib ka politseikomponendi kohta üldiselt. Samas on suur personalinappus valitsenud politseikomponendi teatud osades, nagu rahvahulkade kontrolli all hoidmise ja märulipolitsei eriuksustes, kui mõned liikmesriigid kutsusid töötajad ühepoolset tagasi (vt punkt 85).
- 91.** EULEXil puudub asjakohane süsteem töötajate poolt individuaalsetele järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmetele ning täidesaatvatele ülesannetele kulutatud aja järelevalveks ja analüüsimiseks. Lisaks ei kogu Euroopa välis teenistus teavet liikmesriikide valitsuste poolt EULEXisse lähetatud töötajate eest tehtud maksete kohta ega saa seetõttu kindlaks teha ELi, sealhulgas liikmesriikide kogukulutusi EULEXile. Sellest tulenevalt ei ole võimalik hinnata, kui kulutõhus on EULEX võrreldes ELi teiste suutlikkuse suurendamise abimeetmetega.
- 92.** EULEXil, nagu kõigil ÜJKP missioonidel, puudub juriidilise isiku staatus. See on olnud tõsiseks probleemiks, kuna see tähendab, et kogu 2500 isikust koosneva organisatsiooni toimimine sõltub ühele isikule antud mandaadist. Seetõttu on kohtumenetluste korral osalejaks missiooni juht, kuna EULEXil puudub kohtumenetlustes osalemist võimaldav staatus.
- 93.** Lisaks ei saa EULEX sõlmida missiooni eest lepinguid, sest kõik missiooni juhi poolt allkirjastatud lepingud kohustavad ainult teda ja mitte EULEXit kui tervikut. See piirang on takistanud näiteks pideva teabevahetuse lepingu sõlmimist Europoliga<sup>70</sup> (vt punkt 32).

<sup>68</sup> Järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete nõustajate jaoks vajalikud pehmed oskused on näiteks suhtlemis-, läbirääkimis-, vahendamise-, mõjutamisoskus, koostööoskus ja vastupidavus.

<sup>69</sup> Ametijuhendite muudatused kiidab heaks PJK. Liikmesriigid peavad lähetatud töötajate ümberpaigutamisele oma nõusoleku andma.

<sup>70</sup> Nõukogu on teadlik asjaolust, et ÜJKP missioonide juriidilise isiku staatuse puudumine takistab teabevahetust (nõukogu dokument 5620/11, 25. jaanuar 2011, „ELi julgeoleku sise- ja välisaspektide omavaheliste seoste tugevdamine“).

94. 2012. aasta juunis väljastas komisjon teatise ÜJKP missioonide finantsjuhtimise kohta. Selles pöörduakse nõukogu poole taotlusega anda ÜJKP missioonidele juriidilise isiku staatus, selgitada nende staatust nõukogu aktiga loodud üksustena ning kohustada neid andma komisjonile aru neile usaldatud vahenditest<sup>71</sup>.

#### **HOOLIMATA KOSOVOS ASUVA EUROOPA LIIDU BÜROO PERSONALI NAPPUSEST JUHITI IPA PROJEKTE ÜLDJUHUL ASJAKOHASELT**

95. Toimiv õigusriik Kosovos on ELi jaoks strateegilise tähtsusega, kuid see ei kajastu kõnealuse valdkonna finantsabi haldavate Euroopa Liidu büroo töötajate arvus. Seetõttu koosneb operatsioonide rühm vaid viiest töötajast. See takistab projektijuhtidel spetsialiseeruda eri valdkondadele, nagu politsei- või õigusküsimused. Samuti tähendab see piiratud suutlikkust võtmevaldkondades, nagu õigusriigi valdkonnaga seotud infotehnoloogia rakendused. Personali nappuse tõttu on Euroopa Liidu büroo pidanud projektide üle järelevalve tegemiseks sageli kasutama välisnõustajaid.

96. Hoolimata personali vähesusest juhtis komisjon IPA õigusriigi projekte üldiselt asjakohaselt, kasutades hästi toimivaid menetlusi. Peamised puudused, mis auditi käigus tuvastati, on järgmised:

- a) auditeeritud projektid keskendusid pigem edasistele reformidele ja uutele esmastele õigusaktidele kui teiste õigusaktide kehtestamise ja jõustamise ning uute süsteemide toimivuse tagamisele (vt punkt 47);
- b) projektid ei olnud efektiivselt suunatud ELi sisejulgeoleku eesmärkide täitmisele (vt punkt 73);
- c) enamik projekte ei sisaldanud SMART-eesmärke<sup>72</sup>, lähteandmeid ega objektiivselt kontrollitavaid näitajaid, et arengut hinnata;
- d) IPA projektide ettevalmistavad dokumendid ei sisaldanud asjakohast riskihinnangut ega selgelt sõnastatud riskimaandamisstrateegiaid<sup>73</sup>. Eelkõige jäi piisava tähelepanuta politsei, kohtute ja tolliga seotud korruptsiooni- ja poliitilise sekkumise risk.

<sup>71</sup> COM(2012) 4052 final, 26. juuni 2012.

<sup>72</sup> SMART on akronüüm sõnadest: Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound ehk konkreetne, mõõdetav, saavutatav, realistlik ja tähtjaline.

<sup>73</sup> Komisjon kasutab nende kohta terminit „project fiches“ (projektkirjeldused).

## KOMISJON JA EUROOPA VÄLISTEENISTUS EI OLE ÕIGUSRIIGI TUGEVDAMISEKS PIISAVALT KASUTANUD POLIITILIST DIALOOGI JA TINGIMUSLIKKUST

- 97.** ELi ja Kosovo vahelise poliitilise dialoogi ametlik raamistik on stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess. Selle raames toimub aga vaid üks kohtumine aastas ja see puudutab tehnilist tasandit<sup>74</sup>. Komisjon on hiljuti probleemi tunnistanud, käivitades 2012. aasta mais nn struktureeritud õigusriigialase dialoogi, mida peetakse poliitilisel tasemel. See hõlmab kaht täiendavat ELi ja Kosovo vahelist õigusriigi alast kohtumist aastas, mis keskenduvad korrupsioonile, organiseeritud kuritegevusele ja kohtusüsteemile.
- 98.** Ka komisjoni ja Euroopa välisteenistuse kasutatavad stiimulid ja tingimuslikkus on Kosovos õigusriigi arendamise propageerimisel väheedukaks osutunud.
- 99.** Erinevalt teistest Lääne-Balkani riikidest on Kosovo puhul võimaliku ELiga liitumise kasutamine stiimulina problemaatiline, kuna ELil puudub ühine seisukoht Kosovo iseseisvuse kohta (vt punkt 6). Lühemas perspektiivis võib viisanõude kaotamise võimalus toimida stimuleerivalt, sest viisanõude kaotamise tegevuskava sisaldab õigusriigiga seotud tingimusi. Viisanõude kaotamiseks on aga kehtestatud 95 tingimust, mis võib stimuleerivat toimet pärssida<sup>75</sup>.
- 100.** ELi abi andmine Kosovole sõltub Euroopa partnerluses määratletud prioriteetide saavutamisest<sup>76</sup>. Partnerluses loetletakse aga juba ainuüksi õigusriigi kohta 79 prioriteeti. Lisaks ei ole partnerlust pärast 2008. aastat uuendatud. IPA aastaprogrammid sisaldavad küll täpsemaid tingimusi, kuid üldjuhul on need tehnilist laadi ega seondu laiemate poliitiliste küsimustega.
- 101.** Ainus EULEXi OPLANis sisalduv formaalne tingimus on, et selle kohalolek Kosovos „põhineb jätkuval koostööl Kosovo ametivõimudega ja nende toetusel”. Kosovo ametivõimud on aga järjest enam huvitatud nn järelevalvega iseseisvuse lõpetamisest (vt punktid 5 ja 11). Individuaalsete järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete puhul EULEX tingimuslikkust ei kasuta.

<sup>74</sup> Euroopa Liidu büroo on kohtumise kaaseesistuja ning sellel osalevad laienemise peadirektoraadi, õigusküsimuste peadirektoraadi, siseasjade peadirektoraadi, EULEXi, ELi eriesindaja ja Euroopa Liidu büroo esindajad. 2010. ja 2011. aastal oli kohtumise kaaseesistuja komisjoni vastutav ametnik.

<sup>75</sup> 2012. aasta juunis esitas komisjon Kosovo ametivõimudele tegevuskava reformide kohta, mis Kosovo peab viisanõude kaotamiseks ellu viima. Tegevuskava sisaldas ka õigusriigi reforme (viide: koosoleku dokument 012-12 Rev 3 Origin CION).

<sup>76</sup> Euroopa partnerluse 1. lisa artikkel 5 näeb ette, et „Lääne-Balkani riikidele antava abi tingimuseks on Kopenhaageni kriteeriumide ning käesoleva Euroopa partnerluse konkreetsete prioriteetide täitmisel tehtavad edasised edusammud. Nende tingimuste mittetäitmisel korral võib nõukogu võtta asjakohaseid meetmeid (...)”

# JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

## JÄRELDUSED

- 102.** Auditiga leiti, et ELi poolt Kosovole õigusriigi arendamiseks antud abi ei ole olnud piisavalt mõjus. See on üksnes piiratud määral kaasa aidanud Kosovo politsei suutlikkuse suurendamisele ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel on ära tehtud väga vähe. Õigussüsteemile antud abi on olnud vajalik, kuid kohtute tegevust pärsib endiselt poliitiline sekkumine, ebatõhusus ja ebapiisav läbipaistvus ning otsuste jõustamine. ELi sekkumised on andnud üksnes piiratud tulemusi võitluses korrupsiooniga, mis mõjutab paljusid valdkondi jätkuvalt tugevasti. Kõige paremaid tulemusi saavutati tolli valdkonnas. Õigusriigi kehtestamisel Kosovo põhjaosas pole olnud pea mingeid edusamme. Kokkuvõttes ohustab abi tulemuste jätkusuutlikkust poliitilise tahte puudumine, nõrk finantssuutlikkus ja kodanikuühiskonna piiratud mõju.
- 103.** ELi abi piiratud mõjusust võib seletada eelkõige Kosovo eritingimustega: esiteks oli iseseisvuse väljakuulutamisel Kosovol õigusriigi ülesehitamiseks nõrk lähtekoht ning teiseks omistavad Kosovo uued ametivõimud õigusriigi valdkonnale ebapiisavalt tähtsust. Lisaks vähendab ELi ühise seisukoha puudumine Kosovo iseseisvuse kohta ELiga liitumise võimaluse stimuleerivat mõju.
- 104.** Siiski leiti auditiga, et mitmes olulises valdkonnas oleks ELi abi parem haldamine Euroopa välisteenistuse ja komisjoni poolt abi mõjusust suurendanud. Seda vaatamata edusammudele, mis auditeeritud ajavahemikul tänu neile tehti.
- 105.** Komisjoni ja EULEXi suutlikkuse suurendamise meetmete eesmärgi ja ülesandeid ei hinnatud ega võrreldud EULEXi missiooni kavandamis-etapis asjakohaselt. ELi Kosovoga seotud sisejulgeolekualaseid eesmärgi ei ole piisavalt kooskõlastatud ELi Kosovot käsitlevate välispoliitiliste eesmärkidega.

- 106.** Suureks probleemiks on osutunud komisjoni ja ÜJKP operatsioonide vaheline kooskõlastamine. Programmitöö ja hankemenetlused takistavad mõjusat koostööd. EL ei ole koostanud väljumisstrateegiat, mis näeks ette EULEXi suutlikkuse suurendamise ülesannete ülevõtmise komisjoni poolt. Alates 2012. aastast on ELi eriesindaja roll kooskõlastamise tagamisel suurenenud, kuid teda võiks siiski rohkem ÜJKP missioonide juhtimisse kaasata. Rahastajate üldist koordineerimist Kosovos on takistanud Kosovo ametivõimude piiratud suutlikkus juhtrolli täita. Kosovos tegutsevate ELi ja USA asutuste vahelist koordineerimist tuleks tõhustada, kus võimalik.
- 107.** Ehkki EULEX on läbi aegade suurim ÜJKP missioon, vähendab selle mõjusust õigusriigi ülesehitamisel inimressursside piiratus. Liikmesriigid ei ole lähetanud EULEXisse piisavalt töötajaid. Lisaks kestavad lähetused tihti liiga lühikest aega ja töötajatel puuduvad vajalikud suutlikkuse suurendamise oskused. EULEXi tegevust on pärssinud ka asjaolu, et tal puudub juriidilise isiku staatus.
- 108.** Õigusriigi valdkonnale omistatav tähtsus ei kajastu komisjoni vastavat toetust haldavate Euroopa Liidu büroo töötajate arvus. Sellele vaatamata juhiti IPA projekte üldiselt asjakohaselt.
- 109.** Euroopa välisteenistus ja komisjon ei ole abi andmise kõrval piisavalt kasutanud poliitilist dialoogi ja tingimusi, et aidata saavutada ELi õigusriigialaseid eesmärges Kosovos. Hiljutine poliitilisel tasemel peetava struktureeritud õigusriigialase dialoogi sisseseadmine ja viisanõude kaotamise tegevuskava võivad olla selles vallas oluline samm edasi.

## SOOVITUSED

### 1. SOOVITUS

Nõukogu ja komisjon peaksid tagama Kosovo õigusriigialaste eesmärkide seotuse konkreetsete võrdlusnäitajatega, mille alusel edasiminekut hinnata ning milles võetakse arvesse ELi sisejulgeoleku eesmärke.

### 2. SOOVITUS

Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid parema kooskõlastamise huvides üle vaatama komisjoni programmitöö ja hankemenetlused, tagamaks nende vastavuse EULEXi operatiivvajadustele, ning ette valmistama EULEXi väljumisstrateegia, mis eeldab EULEXi suutlikkuse suurendamise ülesannete ülevõtmist komisjoni poolt.

### 3. SOOVITUS

Euroopa välisteenistus peaks tegema koostööd liikmesriikidega, tagamaks, et tulevastel ÜJKP missioonidel saaks osaleda ettenähtud arv liikmeid, et nad saaksid missioonil osaleda nii kaua kui vajalik ning et neil oleksid efektiivseks tööks vajalikud oskused.

### 4. SOOVITUS

Nõukogu ja komisjon peaksid tagama, et tulevastel ÜJKP missioonidel oleks juriidilise isiku staatus.

### 5. SOOVITUS

Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid tagama, et Prištinas asuva Euroopa Liidu büroo nende töötajate arv, kes tegelevad õigusriigile antava toetuse haldamisega, kajastaks tähtsust, mida EL sellele valdkonnale omistab.

### 6. SOOVITUS

Nõukogu, Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid tagama, et nende poliitiline dialoog Kosovoga keskenduks ennekõike õigusriigi tugevdamisele ning oleks seotud stiimulite ja esmatähtsate tingimustega.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 16. oktoobri 2012. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*president*



**ELI FINANTSABI ELANIKU KOHTA (LÄÄNE-BALKANI RIIGID)**

Abisaaja	2011. aastal IPAst antud abi (eurodes)	2011. aastal antud ÜJKP abi <sup>1</sup> (eurodes)	Elanike arv <sup>2</sup>	ELi toetus elaniku kohta (eurodes)
Albaania	94 428 286		3 069 275	31
Bosnia ja Hertsegoviina	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Horvaatia	156 528 286		4 290 612	36
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	98 028 286		2 048 619	48
<b>Kosovo</b>	<b>68 700 000</b>	<b>132 566 667</b>	<b>1 733 872</b>	<b>116</b>
Montenegro	34 153 943		625 266	55
Serbia	201 879 600		7 120 666	28

<sup>1</sup> ÜJKP kulutused Kosovole (EULEX) ning Bosniale ja Hertsegoviinale (Euroopa Liidu politseimissioon) on arvatud nõukogu ühismeetmetega heakskiidetud ja proportsionaalselt jagatud kulude põhjal (kulud EULEXile 165 miljonit eurot ajavahemikus 15. oktoober 2010 kuni 14. detsember 2011 ning 72,8 miljonit eurot ajavahemikus 15. detsember 2011 kuni 14. juuni 2012)

<sup>2</sup> Rahvastiku andmed pärinevad 2011. aasta rahvaloendusest, välja arvatud Bosnia ja Hertsegoviina ning endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi puhul, mille 2009. aasta hinnangulised andmed esitas laienemise peadirektoraat.

Allikas: kontrollikoja analüüs komisjoni andmete põhjal.

## AUDITIVALIM

Ühinemiseelse rahastamisvahendi (IPA) projektid		
Leping (CRIS viide)	Projekti pealkiri	Eelarve (eurodes)
2009/209-712	Piiripolitsei, mestimine	2 000 000
2008/172-158	Piiripolitsei varustus	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		Õiguslase haridussüsteemi reform
2010/241-467	Kohtunike ja prokuröride ametisse tagasimääramise lõpu- leviimine (IPA/stabiliseerimisvahend)	876 460
2008/169-890	Riigihangete reformi toetus	1 912 373
2008/169-230	Kosovo korrupsioonivastaste institutsioonide toetus	997 260
2009/202-640	Maksu- ja tolliprojekti ettevalmistamine Kosovo maksu- ja tolliasutustes (ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1244)	102 876
2009/211-402	Tolli- ja maksuasutuste toetus	2 639 500

Stabiliseerimisvahendi projektid		
Leping (CRIS viide)	Projekti pealkiri	Väärtus (eurodes)
2008/154-134	Kohtunike ja prokuröride ametisse tagasimääramine Kosovos	5 000 000

Järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmed		
Komponent	EULEXi viide	Meetme nimetus
Politsei	PSD05/2009	Rühmatöö eeluurimisel
Politsei	PSD10/2009	Jälitusteabel põhinev politseitöö
Politsei	PSD19/2009	Piiripolitsei: tõhustatud planeerimine
Politsei	PSD24/2009	Kosovo politseistruktuuri ratsionaliseerimine
Õigus	–	Kriminaal- ja tsiviilasjade kohtunikud
Õigus	–	Prokurörid
Toll	CC/06/2009	Tõhustatud sisesuhtlus ja andmevahetus, eriti jälitusteabe edas- tamine ja levitamine
Toll	CC/09/2009	Integreeritud piirihalduse tegevuskava rakendamine, eriti tolli- punktide infrastruktuuri ja varustuse uuendamine

## ÜKSIKASJALIKUD AUDITIKÜSIMUSED JA AUDITIKRITEERIUMID

Kontrollikoda jagas üldise auditiküsimuse väiksemateks küsimusteks, mis keskenduvad sekkumiste mõjususele ja toimele ning juhtimisele. Iga valdkond vaadati läbi, pidades silmas selle valdkonna auditiküsimust, mis esitatakse käesolevas lisas koos kontrollikoja kasutatud asjassepuutuvate auditikriteeriumidega.

### **Kas ELi abi on osutunud mõjusaks? Kas ELi üldine abi õigusriigi valdkonnas on saavutanud soovitud tulemused?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) ELi eduaruannetes hinnatakse areng rahuldavaks.
- b) Euroopa partnerluses kehtestatud prioriteedid on saavutatud.
- c) Mitmeaastastes suunavates kavandamisdocumentides ja EULEXit käsitlevas nõukogu ühis-meetmes kindlaksmääratud eesmärgid on täidetud.
- d) Projekti toimingud viiakse ellu õigeaegselt ja kavakohaselt ning abisaajad võtavad vastutuse ja osalevad projektide/meetmete elluviimisel.
- e) Projekti/järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme kirjelduses seatud eesmärgid on täidetud.

### **Kas Kosovo ametivõimud on võimelised haldama õigusriigi valdkonda jätkusuutlikult, ilma et rahastajad peaksid sekkuma?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) Komisjon ja Euroopa välisteenistus/EULEX hindavad Kosovo ametivõimude väljavaateid hallata õigusriigi valdkonda ilma rahastajate sekkumiseta.
- b) Kosovo ametivõimude võtavad vastutuse õigusriigi valdkonna reformiprotsessi eest ning omavad tehnilist ja finantssuutlikkust õigusriigi valdkonna haldamiseks jätkusuutlikul viisil.

**Kas õigusriigi arendamiseks Kosovos on olemas selgelt sõnastatud ELi strateegia ja kas eri asutuste eesmärgid on täpselt kindlaks määratud?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) Kosovo õigusriiki käsitlev ELi strateegia on kehtestatud Kosovo selge tervikstrateegia raames.
- b) Kosovo õigusriiki käsitlev ELi strateegia on ühendatud asjassepuutuvate ELi õigusriigi põhimõtetega.
- c) Strateegia elluviimise eest vastutavatel ELi asutustel on selged ülesanded ja nende eesmärgid ei kattu.
- d) Eesmärkide arv on asjakohane, need on tähtsuse järjekorda seatud ning vastavad SMART-põhimõttele (konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, realistlikud ja tähtajalised).

**Kas õigusriigi valdkonnas Kosovole antud ELi abi on ELi asutuste vahel hästi kooskõlastatud?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) ELi asutuste vahel teabeedastuse ja aruandluse kaudu toimuv üldine kooskõlastamine on õigeaegne ja järjepidev.
- b) ELi eri asutuste programmitöö ja rakendamine on kooskõlastatud.
- c) ELi asutuste vaheline asjassepuutuv teabeedastus ja aruandlus on õigeaegne ja järjepidev.

**Kas ELi abi on teiste sidusrühmadega hästi kooskõlastatud?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) Kosovo õigusriigiga seonduvate vajaduste kohta on tehtud terviklik hinnang ja vajaminevate ressursside analüüs.
- b) Riigis on õigusriigi valdkonnaga seotud tööülesanded peamiste rahastajate kokkulepete alusel ära jaotatud.
- c) ELi abi on kavandatud kooskõlas teiste rahastajatega ning paika on pandud mehhanismid, mis tagavad abi rakendamise koordineeritud viisil.

**Kas EL on rahastamise riske asjakohaselt hinnanud ja need maandanud?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) ELi rahastamise riskid on kindlaks tehtud ja hinnatud.
- b) On välja töötatud ja ellu viidud asjakohased riskimaandamis- ja -juhtimisstrateegiad.

**Kas Kosovo õigusriigi arendamiseks antud ELi finants- ja inimressursside eraldamine on toimunud ELi vastava valdkonna prioriteetide alusel ning kindlaksmääratud ajakava piires?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) On kehtestatud ELi strateegia elluviimise täpsed vahe-eesmärgid (sisenemisest väljumiseni) ja igas etapis vajaminevate ressursside kohta on tehtud hinnang.
- b) Finantsressursside eraldamine sekkumistele on toimunud vastavalt ELi prioriteetidele.
- c) Sekkumisi ellu viivatel töötajatel on vajalikud oskusteadmised ja nad on õigeaegselt kättesaadavad.

**Kas abi eesmärkide täitmiseks on mõjusalt kasutatud teisi väljundeid (dialoog, tingimuslikkus ja järelevalve)?**

Küsimusele vastamiseks võeti arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) ELi poliitilise dialoogi raames käsitletakse õigusriigi valdkonna peamisi puudusi/reformivajadusi ja tehakse asjakohaseid ettepanekuid.
- b) EL toetas õigusriigi valdkonna eesmärkide saavutamist asjassepuutuvate tingimuste kasutamisega.
- c) ELil on õigusriigialase abi üle järelevalve tegemiseks asjakohane süsteem.

## KORRUPTSIOONIVASTASE VÖITLUSE ÕIGUSAKTIDE RAKENDUSPROBLEEMIDE ANALÜÜS

Õiguslane tekst	Hinnang ja puudus	Mõju
Korruptsioonivastane seadus ja kehtiva kriminaalkodeksi korruptsiooni käsitlevad sätted	Kosovo korruptsioonivastase ameti mandaat on piiratud mittekriminaalse tegevuse uurimisega ja tal pole õigust süüdistusi esitada. Korruptsioonivastases seaduses ja esialgses karistusseadustikus määratakse korruptsiooni mõiste erinevalt.	Ameti mandaat välistab mis tahes kuritegeliku korruptsiooni uurimise ja selle suhtes süüdistuse esitamise.
Kriminaalkodeksi ja kriminaalmenetluse koodeksi kehtivad sätted kuritegeliku tegevusega saadud vara konfiskeerimise kohta	Konfiskeeritud on väga vähe vara ja tundub puuduvat tahe kasutada asjakohaseid õigussätteid juhtudel, mis hõlmavad keerulist korruptiivset tegevust kõrgete ametnike osalusel.	Süüdimõistetud kurjategijatel ei konfiskeerita ebaseaduslike tegevuse käigus omandatud vara.
Kõrgete riigiametnike vara päritolu ja kinkide deklareerimise seadus (vara deklareerimise seadus)	Nõrk karistusmehhanism. Valeandmeid sisaldava deklaratsiooni esitamist ei käsitleta kuriteona.	Vara deklaratsioonid näitavad jätkuvalt erinevusi deklareeritud vara ja tegeliku sissetuleku vahel.
Seadus huvide konflikti vältimise kohta avaliku funktsiooni täitmisel	Huvide konflikti seadus ei sisalda asjakohaseid aruandlusnõudeid ja näeb ette vaid selle, et Kosovo korruptsioonivastane amet soovita ametnikul huvide konflikti vältida.	Huvide konfliktid jätkuvad.
Avalikele dokumentidele juurdepääsu seadus	Seadus näeb rikkumise korral ette karistuse, kuid ei täpsusta, kas trahvimakse peab tasuma asutus või vastutav riigiametnik.	Ebapiisav läbipaistvus vähendab järelevalvet avaliku tegevuse üle ja suurendab korruptsioonivõimalusi.
Poliitiliste parteide rahastamise seadus	Seadus ei keela ega reguleeri rangelt annetuste tegemist juriidiliste isikute poolt, kes pakuvad riigiasutusele kaupu või teenuseid.	Poliitiliste parteide rahastamise kord ei ole läbipaistev.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- „Adapting the EU’s approach to today’s security challenges – the Review of the 2003 European Security Strategy”, Euroopa Liidu komitee/parlamendi ülemkoda, London, 2008.
- „Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)”, SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, OECD, 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), UN OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011.
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., Koenig, N., *CSDP Missions and Operations: Lessons learned Processes*, Euroopa Parlament, välispoliitika peadirektoraat, 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, Priština, 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, Priština, 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, Priština, Belgrad, Brüssel, 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“, OSCE, 2005.



- „Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions”, OSCE, 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, Priština, 2011.
- „North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice”, *Europe Report* n° 211, International Crisis Group, Priština, Mitrovica, Brüssel, 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*, Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), *Policy Paper* 2010/8, Priština, 2010.
- Rathmell, A., Oliker, O., Kelly T-K., Brannan, D., Crane, K., *Developing Iraq’s security sector*, RAND Corporation, 2005.
- Rehr, J. Weisserth, H-B., *Handbook on CSDP – 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 UN in supporting security sector reform”, *Report of the SG*, UN – General Assembly, 2008.
- „Security Reform and Governance”, *DAC reference document*, OECD, 2005.
- Simonen, K., *The state versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention*, ISBN13: 9789004202917, 2011.

- „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, Priština, 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), Priština, 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?* UN 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.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### KOKKUVÖTE

#### I.

Juhime tähelepanu sellele, et need on komisjoni ja Euroopa välisteenistuse ühised vastused kontrollikoja eriaruandele Kosovo kohta.

#### III.

Euroopa välisteenistus ja komisjon on hinnangu suhtes ühel meelel ning peavad positiivseks, et kontrollikoja tähelepanekud kinnitavad mõnes valdkonnas tehtud edusamme. Samas on oluline rõhutada Euroopa Liidu õigusriigimissiooni Kosovos (EULEX) märkimisväärseid saavutusi, võttes arvesse Kosovole omast keerulist olukorda, mida missioon on seal tunda saanud. Struktuurilised ja institutsioonilised nõrkused on tõepoolest mõningatel juhtudel rakendustegevust takistanud, kuid üle 300 kohtuotsuse kriminaal- ja tsiviilasjades ning 23 000 konfliktidega seotud ja lahendatud omandinõuet annavad tunnistust missiooni mõjust. Samal ajal on üle 300 kadunud inimese säilmed jõudnud tagasi oma perekondade juurde. Nii lõppenud kui ka jätkuvates kohtuasjades on EULEX oma tegevusega esitanud väljakutse karistamatuse tundele, uurides ministre, poliitikute, kõrgemate ametnike, endiste sõjakomissaride, väljapaistvate ärimeeste ja luureteenistuse töötajate tegevust ning neid kohtu alla andes.

Lisaks statistiliselt mõõdetavatele tulemustele tasub märkida, et mitmel juhul on EULEX toiminud tõkestava ja ennetava tegurina ning lahendanud olukordi, mis oleksid muidu võinud kasvada konfliktideks. Pidades silmas Kosovo õigusriigi institutsioonide ebakindlat olukorda missiooni loomise ajal, tasub ELi panuse tõhususe hindamisel arvesse võtta praegust suhtelist stabiilsust.

#### IV.

On hea, et kontrollikoda tunnistab neid probleeme, millega komisjon ja EL seisavad Kosovos silmitsi. Sama kehtib kontrollikoja sõnaselge äratundmise kohta, et tulemuste saavutamine Kosovo õigusriigi puhul on pikaajaline protsess. Samuti nõustub kontrollikoda sellega, et erinevused Kosovo staatuse tunnustamisel raskendavad komisjoni tööd, sealhulgas tegevust õigusriigi valdkonnas.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### V.

Kosovo integratsiooniprotsess on algstaadiumis. Kuigi neid ei ole kavas võtta tingimuslikkuse kohaldamise vahendite hulka, millele kontrollikoda on viidanud, innustab komisjon Kosovot kehtestama vajalikud reformid seoses viisandude kaotamiseks peetava dialoogi ning ELi ja Kosovo vahelise stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu teostatavasuuringuga. Lisaks käivitati 2012. aastal kõrgetasemeline struktuurne õigusriigialane dialoog, nagu kontrollikoda on märkinud.

### VI. Esimene taane

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad kontrollikoja soovitusega ning on juba võtnud sellealaseid meetmeid.

Objektiivselt kontrollitavate näitajate ja võrdlusaluste kasutamine ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) programmide koostamisel on osa IPA II aluseks võetavast valdkonnapõhisest lähenemisest. Samuti töötavad EULEX, komisjon / ELi büroo ja Kosovo ametivõimud õigusriigi koordineerimise ühisbüroo raames selle nimel, et luua võrdlusalused EULEXi volituste elementide järkjärguliseks lõpetamiseks eesmärgiga saavutada komisjoni kaasatuse nõutav tase järel- ja ülevõtmistegevuses IPA kaudu.

Komisjon võtab arvesse kontrollikoja soovitust, et kajastada ELi sisejulgeoleku eesmärke oma abiprogrammides kõikide laienemisprotsessis osalevate riikide ühise strateegilise raamistiku ning Kosovo riigistrateegia dokumendi koostamisel IPA II raames.

### VI. Teine taane

#### Kooskõlastamise kohta

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad, et kooskõlastamist saab veelgi parandada. Rääkides koostööst komisjoni / ELi büroo, EULEXi, ELi eriesindaja ja USA vahel, siis kontrollikoja aruandes on kajastatud probleeme, mis esinevad eri üksuste tegevuse kooskõlastamisel nende vastavate volituste alguses. EULEXi käsitlev ühismeede võeti vastu 2008. aasta veebruaris, EULEXi lähetus algas aprillis ning täies mahus hakkas EULEX toimima alles 2008. aasta detsembris. Samal ajal lõpetas tegevuse Euroopa Ülesehitusamet ning Euroopa komisjoni kontaktasutus (praegune ELi büroo) hakkas täielikult vastutama IPA abi eest Kosovos. Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni väljakuulutamisele vahepealt järgneval ajal muutsid ja tugevdasid kolmandad pooled, sealhulgas ELi liikmesriigid, oma kohalolekut Kosovos.

Praegu tugevdatakse koostööd ning seda eelkõige EULEXi ja Euroopa Liidu büroo (EUO) vahel Kosovos. Hea näide on õigusriigi koordineerimise ühisbüroo, mille puhul on kavas pöörata abi- ning järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmetele suuremat tähelepanu. ELi eriesindaja ja ELi büroo juhataja (ELi eriesindaja annab poliitilisi suuniseid ka EULEXile) pädevuste ühendamine toetab kõnealust arengusuunda. Komisjoni jätkuv eesmärk on piisav konsulteerimine ja koostöö USAga liidu *acquis*'ga seotud õigusaktide väljatöötamisel ja rakendamisel.

Seoses programmitööga hõlbustavad objektiivselt kontrollitavate näitajate ja võrdlusaluste kasutamine IPA II programmide koostamisel ja valdkonnapõhine lähenemine samuti tegevuse kooskõlastamist EULEXiga.

#### Hankemenetluste kohta

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad ümber hindama hankemenetluste konkreetset kohaldamist, eelkõige selle suhtes, kuidas kõnealuseid menetlusi saab tõhusalt rakendada, et tagada ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) missiooni operatiivsuse nõuete tegelik täitmine.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

Seoses soovituselga, et komisjon võtaks üle EULEXi suutlikkuse suurendamise ülesanded, on ELi missiooni volitused teha järelevalvet, juhendada ja nõustada Kosovo ametivõime õigusriigi küsimustes. EULEXil on ka mõni täidesaatev funktsioon. Eeldatakse, et EULEXi missiooni lõppemise ajaks on Kosovo asjaomased asutused piisavalt tugevad, et võtta üle vastutus Kosovo õigussüsteemi toimimise eest. Samas jätkab komisjon järelevalvet õigusriigi arengu üle Kosovos ning vajaduse korral toetab ja abistab Kosovo ametivõime, eelkõige IPA rahastatava abi kaudu, mida saab kasutada ka Kosovo õigussüsteemi edasise ülesehitamise ja tugevdamise abistamiseks.

### **Euroopa välisteenistus väljumisstrateegia kohta**

Väljumisstrateegia seisukohast on nõukogu määratlenud põhimõtted kohaliku isevastutuse ning EULEXi ja Kosovo ametivõimude koostöö kohta. Tegevuse järkjärgulise ülevõtmisega Kosovo ametivõimudele missiooni täitevtegevuse tõendatud edukuse taustal peab tõepoolest kaasnema suurem abi komisjonilt. Seoses soovituselga, et komisjon võtaks üle EULEXi suutlikkuse suurendamise ülesanded, on ELi missiooni volitused teha järelevalvet Kosovo ametivõimude üle ning neid õigusriigi küsimustes juhendada ja nõustada. EULEXil on ka mõni täidesaatev funktsioon. Komisjon jätkab järelevalvet õigusriigi arengu üle Kosovos ning vajaduse korral toetab ja abistab Kosovo ametivõime, eelkõige IPA rahastatava abi kaudu, mida saab kasutada ka Kosovo õigussüsteemi edasise ülesehitamise ja tugevdamise abistamiseks.

### **VI. Kolmas taane**

Euroopa välisteenistus nõustub, et liikmesriikide jätkuv koostöö oleks kõnealuse valdkonna jaoks kasulik ning on selle küsimusega tegelenud. Enne missiooni algust või oluliselt ümberkorraldusi käivitatakse kavakohased „jõu tunnetamise õppused“, mis on vahend, millega mõõta missiooni ennustatavat ressursivajadust ja lähetuse ulatust.

### **VI. Neljas taane**

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad, et edaspidistel ÜJKP missioonidel peaks olema juriidilise isiku staatus.

Komisjon on tõstatanud kõnealuse küsimuse oma äsja ilmunud teatises nõukogule ÜJKP missioonide finantsjuhtimise kohta, mille tulemusel on ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) missioonide juriidilise isiku staatuse põhimõte arutamisel. Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse ühine töörühm uurib praegu, kuidas seda rakendada.

### **VI. Viies taane**

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad soovituselga, sest on oluline, et järjest piiratumate rahaliste vahendite ja tööjõuressursside juures koondataks nende operatiivtöötajaid tõhusalt ja tulemuslikult, et kajastada õigesti oma prioriteete ja nende käsitlemiseks vajalikku töökoormust. Kui kasutada eespool osutatud võrdlusaluseid, peaks see hõlbustama komisjonil eraldada ressursse poliitiliste eesmärkide jaoks.

### **VI. Kuues taane**

Komisjon on kuuendat soovitust juba rakendanud. See kajastub struktuurse õigusriigialase dialoogi käivitamises 30. mail 2012. Kosovo integratsiooniprotsess on algstaadiumis. Kuigi neid ei ole kavas võtta tingimuslikkuse kohaldamise vahendite hulka, millele kontrollikoda on viidanud, kasutab komisjon selliseid vahendeid nagu viisanõude kaotamiseks peetav dialoog ja teostatavusuuring, et innustada Kosovot kehtestama vajalikud reformid.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### SISSEJUHATUS

#### 14.

2012. aasta augusti lõpus kuulus missiooni isikkoosseisu 2170 liiget, kelle hulgas on 1201 rahvusvahelist töötajat. Rahvusvahelise koosseisu maksimaalne koguarv on 1250, kellest 887 isikut on lähetatud.

### TÄHELEPANEKUD

**„Kosovo politsei: kontrollikoda selgitas auditi käigus, et ELi sekkumiste edu on olnud tagasihoidlik ning peamised probleemid, eelkõige seoses võitlusega organiseeritud kuritegevuse vastu, on siiani lahendamata”**

Nagu on avaldatud komisjoni eduaruandes, on Kosovo politsei parandanud oma tulemuslikkust vaatamata kohalikes oludes valitsevatele tingimustele, sealhulgas poliitilisele sekkumisele ja keerulisele töökeskkonnale.

#### 23.

Selleks ajaks oli EULEX (nagu on märgitud EULEXi 2009. aasta programmiaruanDES) jõudnud tõendatud järeldustele killustatud lähenemisviisi kohta jälitusteabe kogumisel Kosovo asutustes. IPA projekti suunati juba rakendamisele. Sellest tulenevalt püüab EULEX kindlustada, et Kosovo piiripolitsei välja töötatud jälitusteabe süsteem integreeritaks ühtsesse Kosovo politsei süsteemi ega jääks kesk-asutustest eraldatud sõltumatuks süsteemiks. Pärast kaht kontrollikoja auditeeritud projekti algatas komisjon tihedas koostöös EULEXiga uue, jälitusteabel põhineva politseitööd käsitleva IPA projekti, mida EULEX jõuliselt toetab.

#### 24.

Komisjon teeb kõik võimaliku, et kooskõlastada oma tegevust USAga, suurima kahepoolse rahastajaga Kosovos. Kosovo ametivõimud lõpetasid 2011. aasta keskel USA rahastatud süsteemi ning sellest ajast saadik on täies mahus toimunud ELi rahastatav piirihaldussüsteem, mis on praegu ka ainuke olemasolev süsteem.

#### 25.

2012. aasta sügisel hakatakse IPA 2011. aasta programmi raames rakendama mestimise jätkuprojekti. Projekt keskendub võitlusele ebaseadusliku uimastikaubanduse vastu ja toetab uimastiveo marsruutide läbilõikamist, seda ka koostöö tugevdamise kaudu naaberriikidega. Seoses teabevahetusega peaks projekt tuginema jälitusteabel põhinevat politseitööd käsitleva projekti väljunditele.

#### 27.

Kui 2009. aastal oli Kosovo politseil mitu konkureerivat jälitusteabe kogumise keskust ning puudus selgelt struktureeritud ja ühtne jälitusteabeandmete kogumise süsteem (vt EULEXi programmiaruanne, juuni 2009), siis 2012. aastaks oli Kosovo politsei loonud ühtse ja tsentraliseeritud jälitusteabeandmete kogumise, võrdlemise, analüüsimise ja levitamise süsteemi (vt EULEXi programmiaruanne, juuni 2012), mis näitab Kosovo politsei tublisid edusamme jälitusteabel põhinevaks politseiorganisatsiooniks saamise teel. Endiselt on vaja jõudusid oluliselt koondada, kuid saavutatud on jätkusuutlik tegutsemisvõime.

#### 28.

Nagu on märgitud punktis 37, siis mõne järelevalve-, juhendamise- ja nõustamise meetme peatamine ei tähenda tingimata seda, et suutlikkuse suurendamine ei jätkuks mõnel muul kujul (näiteks EULEXi täitevorgani juures töötavate prokuröride koostöörühmadena).

#### 29.

Kuna on tunnustatud, et kontrollikoja auditeeritud abiprogrammid saavutasid oma eesmärgi üksnes osaliselt, lõpetati siiski täielikult 18 järelevalve-, juhendamise- ja nõustamise projekti ning see tõi kaasa paremad tulemused sellistes valdkondades nagu organisatsiooni struktuuri tõhustamine, jälitusteabe kogumise ja levitamise süsteem, proaktiivne uimastitevastase võitluse strateegia, suutlikkuse kavandamise parandamine piiripolitseis, enamiku rohelise piiri ülevõtmine Kosovo rahuvalvejõududelt ning patrullide juhtimise parandamine.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 30.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad, et Kosovo on teinud vähe edusamme võitluses organiseeritud kuritegevuse vastu. Nagu selgus 2011. aasta eduaruandest, puudub Kosovol vastav suutlikkus. Koostöö Kosovo politsei ja prokuratuuri vahel ei ole proaktiivne ega tulemuslik. Sellegipoolest on tehtud jõupingutusi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks. 2011. aastal avastas Kosovo politsei peaaegu kolm korda rohkem narkootikume kui 2009. aastal (vastavalt 276 kg ja 96 kg heroini ja marihuanat) ning sama palju suurenes jälitusteabel põhinevate uurimismenetluste arv (EULEXi 2012. aasta programmiaruanne, lk 12 ja 13). EULEXi juhitud rahapesu andmebüroo kohustused anti Kosovo politseile üle 2012. aasta juunis.

### 31.

Euroopa välisteenistus ja komisjon on ühel meelel hinnangu suhtes, et ühise andmebaasi puudumine mõjutab politsei ja prokuratuuri vahelist koostööd. Praegu käib abiprogrammide koostamine ja abitegevuse kavandamine politsei ja prokuratuuri ühise andmebaasi loomiseks.

### 32.

Koos tsiviilmissioonide plaanimise ja juhtimise teenistusega on Europol välja töötanud mehhanismi kriminaaljälituse andmete vahetamiseks Europoli ja EULEXi vahel. Europoli riiklikud üksused vabatahtlikes liikmesriikides aitavad kooskõlas nõukogu järeldustes 15771/08 esitatud soovitusetega andmevahetust kiirendada.

### 33.

Praegu puudub Kosovol suutlikkus kaitsta peamisi tunnistajaid suurt tähelepanu äratavates kohtuasjades. Seepärast pakub EULEXi tunnistajakaitse üksus EULEXi täitevvolituste raames tunnistajatele kaitset ja välisriiki toimetamise võimalust. Kuigi endiselt on probleeme riikide leidmisel, kes oleks nõus ümberasuvaid tunnistajaid vastu võtma, tuleks rõhutada, et mitu suurt tähelepanu ärratanud kohtuasjadesse kaasatud tunnistajat on edukalt välisriiki toimetatud. EULEX tegeleb ka järelevalve, juhendamise ja nõustamisega. Peale selle pakub IPA piirkondlik projekt täiendavat toetust suutlikkuse suurendamisele ja koolitusele. Uue IPA projekti abil varustatakse üksus tehniliste erivahenditega.

### 35.

Vaatamata asjaolule, et mitte kõiki ametikohti ei suudetud kohe täita, on komisjoni ja EULEXi toetatav kontrolli ja ametisse tagasimääramise protsess olnud Kosovos õigusriigi loomise nurgakivi. Samal ajal on Kosovo kohtunõukogu võtnud täieliku vastutuse kandidaatide värbamise, kontrolli ja valimise eest kohtuametitesse ning on valimisprotsessi toetuseks rajanud büroo kohtunike ja prokuröride hindamiseks ja kontrollimiseks. Üldiselt puuduvad kohtusüsteemis vähemuskogukondadest pärit elanike avaldused ametikohtadele. Kontrolli ja ametisse tagasimääramise protsess Kosovos sarnanes, kuigi ei olnud täpselt ühtemoodi, sama protsessiga Bosnias ja Hertsegoviinas.

### 36.

Tihti muudavad eelarvepiirangud Kosovo asutuste jaoks raskeks anda IPA projektidele piisavalt rahalisi vahendeid ja inimressursse. Projekti „Õigusalase haridussüsteemi reform“ puhul hilines eelkõige ühe osa rakendamine 12 kuud, oodates kaasrahastust. Komisjon jagab kontrollikoja muret seoses tegevuse jätkusuutlikkusega ning on seda väljendanud 2012. aasta juhtkomitee koosolekul. Komisjon avaldab kahetsust, et vaatamata korduvatele jõupingutustele kaasata Põhja-Mitrovicēs/-Mitrovicas asuva ülikooli õigusteaduskond, ei ole suudetud koostööd vormistada.

### 37.

Enamiku kohtuasjade puhul töötavad EULEXi prokurörid ja kohtunikud oma täidesaatvate funktsioonide teostamisel koostöörühmades või kolleegiumides. Selline ühistöö aitab seega kaasa kohalike prokuröride ja kohtunike suutlikkuse suurendamisele.

### 38.

Kuigi erikoja reform lõpetas EULEXi kohtunike ülekaalu esimese astme kohtu tasandil vaatamata asjaolule, et nad võtsid vastu õigusakte, on tegelikult jäänud alles EULEXi kohtunike ülekaal apellatsioonikohtu tasandil, mis seeläbi säilitab erastamisprotsessi terviklikkuse.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 39.

EULEXi Kosovo missiooni volitused keskenduvad peamiselt raskete kuritegude kohtuasjadele ning samuti konfliktiga seotud omandivaidlustele. Suurem osa kohtuasju kirjeldatud mahajäämuse raames jäävad väljapoole EULEXi Kosovo missiooni volitusi. 2010. aasta novembris käivitatud strateegia koostas peamiselt Kosovo kohtunõukogu, kuigi EL toetab seda täielikult. Sellegipoolest toetab EL Kosovo valitsust kohtunike, prokuröride ja õigusemõistmise tõhususe parendamisel järelevalve, juhendamise ja nõustamise ning EULEXi Kosovo missiooni täidesaatva tegevuse kaudu ning samuti IPA 2010 projekti abil, millega toetatakse Kosovo kohtunike ja prokuröride nõukogusid. Püüdluste raames vähendada kõnealuseid mahajäämusi tagas pidev rahvusvaheline osalus, et protsessis võeti arvesse õiglase kohtumõistmise ja nõuetekohase protsessi põhimõtteid.

### 40.

Missioon tunnistab nõrkusi kohtuasjade määramisel ühele või teisele kohtunikule ja prokurörile Kosovos. Kõnealust küsimust käsitletakse otseselt kontrollikoja auditeeritava ja kohtunikele suunatud alameetmega „Läbipaistva kohtuasjade määramise juurutamine“ järelevalve-, juhendamise ja nõustamismeetme raames. Eelmisel, 2011. aastal võeti Kosovo ringkonnakohtutes, munitsipaalkohtutes ja ülemkohtus kasutusele kohtuasjade määramise süsteem. EULEX toetas ka avalike teabebüroode rajamist Kosovo munitsipaalkohtutesse, kuigi kõnealune jõupingutus Kosovo kohtusüsteemis ei ole veel lõpule jõudnud. Sellegipoolest jääb läbipaistvuse parendamine probleemiks ja missioon jätkab teema käsitlemist. ELi rahastatava kohtute haldamise teabesüsteemi kavandavad Kosovo ametivõimud ajakohastada ja parandada, mis loodetavasti muudab süsteemi täielikult toimivaks.

### 45.

Üldiselt on ELi toetus (EULEXi ja komisjoni vahendusel) vastavalt mõõdetavatele siseandmetele aidanud parendada kooskõla ELis kehtivate tollimenetlustega ning suurendanud Kosovo tolli tõhusust ja tulemuslikkust. Üldsus ei ole veel tehtud edusamme täielikult tajunud.

### 47.

Kosovo valitsuse poolt oli tugev poliitiline toetus riigihanke seaduse reformimisele 2010. aastal. Kuna vajadust paranduste järele rõhutati ka eduaruandes, pöörati projektis rohkem tähelepanu esmaste õigusaktide loomisele. Komisjon pidas seda peamiseks prioriteediks ka korrupsioonivastases võitluses. Uus seadus jõustus 2011. aasta oktoobris.

### 49.

Puudujäägid struktuuris ja sisemised raskused on mõnel juhul täitevtegevust tõepoolest takistanud. See, kuidas üldsus EULEXi saavutusi tajub, sõltub siiski endiselt käputäie kohtuasjade kajastamisest meedias ning selles ei võeta arvesse missiooni tegelikke väljundeid, sealhulgas 31 kohtuotsust korrupsiooniga seotud kohtuasjades ning jätkuvaid uurimismenetlusi.

Paljudel juhtudel on EULEX toiminud tõkestava tegurina, luues stiimuleid Kosovo hangete eest vastutavatele ametivõimudele, et nad järgiks menetlusi. Kõnealuseid tulemusi on siiski raske kajastada ja veelgi enam vahendada.

### 50.

Kuigi mahajäämust seoses konfliktidega seotud kohtuasjadega on pidevalt vähendatud, nagu näitavad eespool esitatud numbrid, saab täitevmenetluse kestlikke tulemusi mõõta üksnes Kosovo prokuröride ja kohtunike valmiduse ja võimekuse põhjal jätkata delikaatsete kohtuasjade käsitlemist. EULEXi tegevus, millega uuritakse ja võetakse vastutusele kõrgemaid ministreid, poliitikuid ja kõrgemaid ametnikke, endisi sõjakomissare, väljapaistvaid ärimehi ja luureteenistuse töötajaid, on piiranud karistamatuse tunnet.

Paljud kõnealused juhtumid on siiani kohtutes menetlemisel.



## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 51.

Komisjon nõustub, et korruptsiooni esineb endiselt paljudes valdkondades. See kajastub 2011. aasta eduaruandes, kus kinnitatakse, et kodanikud puutuvad pidevalt korruptsiooniga kokku politseis, tollis ja kohtus, aga ka haridus- ja tervishoiuasutustes. Kosovo ees seisavad jätkuvalt tõsised väljakutsed võitluses korruptsiooni vastu. Lisaks õigusraamistiku väljatöötamisele peavad Kosovo kohtu- ja õiguskaitseorganid olema proaktiivsemad ja parendama omavahelist koostööd.

### 53.

Komisjon on korduvalt, sealhulgas stabiliseerimis- ja assotseerimisprotsessi alase dialoogi valdkondlikke teemasid käsitlevatel ja täiskogu kohtumistel, tõstatanud küsimuse, et Kosovo kõrgeimate ametivõimude hulgas on vaja vähendada riigihangete järelevalvega seotud asutuste arvu.

### 56.

Ehkki on teada, et järelevalve-, juhendamise- ja nõustamisprogrammi üksikuid meetmeid ei rakendatud spetsiaalselt Kosovo põhjaosas, võeti seal sellegipoolest ette mitu õigusriigialast algatust nii toimiva järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme kui ka õigusriigi täitevtegevuse näol. Endiselt takistab oluliselt nende edukust vabaduse puudumine operatsioonidel alates 2011. aasta juulist ning üldisemalt see, et kohalikele elanikele on võimatu selgeks teha politsei ja õigusriigi vajalikkust.

### 58.

Euroopa välisteenisutus on samal arvamusel, et Kosovo politseiüksustes peaks kajastuma nende piirkondade etniline koosseis, kus nad oma teenistust täidavad. Missioon on seda seisukohta algusest peale soosinud ning teeb seda ka edaspidi.

### 59.

Selles küsimuses pakub EULEX oma abi, tehes tollikontrolli kõnealustes piiripunktides. Kaupa vedavate veokitega palutakse tollivormistuseks sõita Mitrovicë/Mitrovica tolliterminali.

Tollipunktides ja -terminalis kogutud andmetele tehakse topeltkontroll, et uurida tollimaksust kõrvalehoidmist.

### 60.

2012. aasta veebruaris taasalustasid EULEXi kohtunikud ja prokurörid oma tööd Mitrovicë/Mitrovica kohtus pärast seda, kui töörahu oli 2011. aasta juulis katkenud. EULEXil õnnestus säilitada kohalolek kohtumajas kuni novembrini 2011, mil turvalisusega seotud küsimused muutsid selle võimatuks.

### 61.

Ümberpaigutatud töötajad jätkavad riigi põhjaosas kohustuste täitmist.

### 62.

EULEX ei algatanud nimetatud õigusaktide loomist. Kui EULEX on otseselt kaasatud, teeb ta kogu õigusriigialase õigusakti koostamise ajal koostööd kohalike vastaspooltega, eelkõige sisendeid ja osalust võimaldavate ühiste töörühmade kaudu. Kõnealusel juhul on projektiga lahutamalt seotud Kosovo justiitsministeerium.

### 63.

Üldiste eelarvepiirangute tõttu on Kosovo asutustel tõepoolest tihti raske anda IPA projektidele piisavalt rahalisi vahendeid ja inimressursse.

Pärast seda, kui 2010. aastal ei suudetud rakendada Rahvusvahelise Valuutafondi tugilaenu lepingut, on majanduspoliitikat hiljuti täiendatud personaliseire programmi ja uue tugilaenulepinguga, mis kiideti heaks 2011. aasta aprillis.

### 65.

ELi büroo ja EULEX on lähemalt uurinud presidendi armuandmisõiguse kasutamist. 2012. aastal vähenes nende süüdimõistetute arv, kellele anti armu, järsult 15-le, võrreldes aasta varem 103 armu saanud süüdimõistetuga. Armu ei antud kellelegi, kes oli mõistetud süüdi kuritegude eest kriminaalkodeksi XIII peatüki (terrorism, rahvusliku ja rasviline vihkamise õhutamise jne) või XIV peatüki alusel (sõjakuriteod, inimkaubandus jne).

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 66.

Euroopa välisteenistus ja komisjon on kohustatud tegema koostööd kodanikuühiskonnaga; nii ELi büroo kui ka EULEX peavad kodanikuühiskonnaga korrapäraseid dialooge ja teabevahetust. Kodanikuühiskonna organisatsioonide ja komisjoni ühise aastakoosolekuga antakse otsene panus stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi raames toimuva dialoogi täiskogu istungile, mis toimub järgmisel päeval. Kodanikuühiskonna tugevdamist toetatakse rahaliselt.

### 68.

Liikmesriigid võtsid võrdlusaluste idee vastu 2011. aastal. Sellest tulenevalt määrati liikmesriikide heaks kiidetud uues, 2012. aasta EULEXi operatsiooni kontseptsioonis (CONOPS) ja operatsiooni plaanis (OPLAN) kindlaks tegevusemärgid ja objektiivselt kontrollitavad näitajad EULEXi missiooni rakenduskava kaudu, kus need struktureeritakse tulemuslikkuse põhinevatesse võrdlusuuringutesse. Iga eesmärk saavutatakse mitmeaastase sihtprogrammi kokku 38 meetme väljatöötamise kaudu, mis sisaldavad üldpõhimõtteid ja tausta, üldeesmärki, tegevuste ja mõõdetavate tulemuste loendit, ajakava ja olemasolevaid ressursse ning samuti seoseid välisabiga.

Kõnealune lähenemisviis on rajatud varasematele sõnaselgetele viidetele vajaduse kohta kehtestada võrdlusaluste ja läbivaatamise protsess, nagu oli juba märgitud 2008. aasta CONOPSi ning mida on edasi määratletud missiooni taseandil programmeerimis-, haldamis- ja võrdlusuuringutesse, mille toimimise alus on järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme tegevuskava ning sellele lisatud jälgimissüsteem, et mõõta edusamme üldiste näitajate suhtes.

### 69.

Juba enne järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetme tegevuskava ning IPA projektide lõppemist vaatavad ELi büroo ja missioon läbi ELi abi kahe valdkonna vastavad tugevused. Et tagada prioriteetidega tegelemine kooskõlastatud lähenemisviisi kaudu, võetakse arvesse selliseid tegureid nagu tähtajad, varasema kaasatuse pikkus, nõutava oskusteabe liik, julgeolekukord ja võimalikud seosed EULEXi täitevvolitustega.

### 70.

Euroopa välisteenistus ja komisjon tunnistavad, et kõnealuste poolte vahelise sünergia suurendamisel on veel arenguruumi, kuid samas märgivad, et loomulikud piirangud (sealhulgas lähetuste ajakava, lahknevad rollid ja ülesanded ning kõnealuste asutuste rollide erinevus Kosovo ametivõimude suhtes) on sageli kõnealuseid jõupingutusi pidurdanud. Nagu eespool märgitud, on olulised tegurid võrreldavad eelised ja võimalused sünergiaks. Antud juhul on oluline täiendav toetus Kosovo tunnistajate julgeolekulase suutlikkuse suurendamiseks.

### 71.

EULEXi lähetus 2008. aastal ja selle seitsaadik toimuv tegevus on kajastanud tähtsust, mida EL omistab Kosovo õigusriigialaste küsimuste mõjule ELi sisejulgeoleku suhtes.

Viimased algatused, sealhulgas viisanõude kaotamiseks peetav dialoog ning ELi liikmesriikide ja Kosovo vahelised kahepoolsed tagasivõtulepingud, annavad veelgi suurema prioriteedi ELi sisejulgeoleku eesmärkidele.

### 72.

Inimkaubandusvastane võitlus on osa missiooni prioriteetidest.

Prioriteedina käsitlemine ja peamiselt EULEXi kohtunikest koosneva kohtu otsus nn Tisza jõe kohtuasjas, millega mõisteti seitsmele kostjale 66 aastaks vanglakaristus ja 450 000 euro suurune trahv 15 inimese, sealhulgas naiste ja laste surma eest, kes uppusid Serbia ja Ungari piiril olevasse Tisza jõkke, näitab missiooni jõupingutusi selles valdkonnas.

### 74.

Seoses poliitika- ja julgeolekukomitee ning sisejulgeoleku ja operatiivkoostöö alalise komitee kaks korda aastas toimuvate kohtumistega on ELi eesmärk töötada välja integreeritud lähenemisviis ELi julgeolekule.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### „ELi institutsioonide omavaheline koostööstamine, samuti koostööstamine Kosovo ametivõimude ja rahvusvahelise kogukonnaga on teatud valdkondades endiselt ebapiisav“

Õigusriigi koordineerimise ühisbüroo koondab endiselt ELi asutuste esindajaid ja Kosovo ametivõime, kusjuures kaas-esimehed on EULEX ja ELi büroo / ELi eriesindaja. Õigusriigi koordineerimise ühisbüroo ülesanne on jätkuvalt seisnud selles, et töötada välja võrdlusaluselised koostööks Kosovo ametivõimudega kõige kõrgemal tasandil ning parandada selle koostööstamist.

#### 77.

ELi missiooni Kosovos ning USA koostöö ja tegevuse koostööstamine on olulise tähtsusega.

#### 78.

Õigusriigi koordineerimise ühisbüroo uusim pädevusraamistik viitab sõnaselgelt, et ELi eriesindaja on üks kolmest õigusriigi koordineerimise ühisbüroo esimehest.

Kõikide ÜJKP missioonide ülesehitus on samasugune. Eri-kord missiooni toimumiskohas, nagu õigusriigi koordineerimise ühisbüroo Kosovos, võimaldab igal missioonil koostada vajalikud koostööstamismehhanismid.

Seoses joonealuse märkusega 59 ei täiendatud Euroopa Liidu planeerimisrühma ettepanekut, sest nõukogu oli Euroopa Liidu planeerimisrühma esialgse kavandamise järel võtnud vastu kriisiohjemenetluse, millega kehtestatakse praegune struktuur ja sellega seotud alluvusahel.

#### 79.

Üldiselt kavandatakse IPA projekte aastal N-1, need kiidetakse heaks aastal N ning nende kohta tuleb sõlmida leping aastal N+3. IPA hanked võtavad aega, sest on vaja tagada põhjalik, õiglane ja läbipaistev menetlus.

#### 80.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus on nõus ümber hindama konkreetse hankemenetluse taotluse ning eelkõige selle, kuidas kõnealuseid menetlusi saab tulemuslikult rakendada eesmärgiga tagada, et ÜJKP missiooni operatiivvajadused oleksid tegelikult rahuldatud.

#### 81.

EULEXi 2012. aasta CONOPS ja 2012. aasta OPLAN viitavad strateegia lõppemisele, kusjuures oluline element on koostööstada komisjoniga IPA programmide algatamine. Peale selle on alates missiooni algusest 2008. aastal olnud igas OPLANis algviiteid ja suuniseid väljumisstrateegia jaoks, mida on edasi arendatud koos missiooni võrdlusandmete koostamise ja hindamise protsessiga. Lõppkokkuvõttes saab EULEXi väljumisstrateegia otsuse suhtes kokku leppida üksnes nõukogu.

#### 85.

Et tagada samaaegne ja pidev kavandamine, täiendab tihti koostööd missiooni toimumiskohal ELi NATO koosseis kuni töötajate koosolekuteni peakorterit tasandil.

Kosovo põhjaosa ühe piiripunkti, punkti nr 1 hävitamine 2011. aasta suvel hoolimata Kosovo rahuvalvejõudude kohalolekust näitab kõrget vägivaldlataset vaatamata EULEXi isegi kõige suuremale rahva- ja märuliohje suutlikkusele.

#### 87.

Pärast missiooni pikendamist 2012. aasta juunis kuni 2014. aasta juunini ja sellega seotud ümberstruktureerimist on maksimaalset lähetusse saadetud rahvusvahelist koosseisu vähendatud 1250 inimesele, kusjuures keskmiselt on praegu lähetuses 1200 töötajat. Tunnistatud on puudujääke vägede moodustamisel ja nõukogu on lubanud suured lepinguliste töötajate arvu ülempiiri, et olukorda osaliselt parandada.

#### 88.

Tehakse jõupingutusi, et taotleda lähetuste minimaalset kestust võtmetähtsusega ametikohtade puhul ja saavutada erijuhtudel lähetuste pikendamist.

#### 89.

Ettevalmistuse seisukohast on missioon tegelenud ühiste lähetuseelsete koolituspakettide koostamisega, et valmistada ette uusi töötajaid missioonil tehtavaks tööks ning luua missiooni eesmärgi suunav pädevusraamistik. Mittevõlitud kandidaatide jaoks on EULEX välja töötanud ulatusliku tagasiside liikmesriikidele, millega selgitatakse, miks kandidaat ei osutunud valituks.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 90.

Ümberstruktureeritud missiooni ajal on üldine personaliga varustus parenenud suuresti tänu lepinguliste töötajate arvu kõrge ülempiiri säilitamisele. Pidevaks puudujäägiks on kujunenud lisakoosseisu nappus ja märuliohje vähene suutlikkus (märulipolitsei eriüksuste näol).

### 91.

EULEX kasutab mitmesuguseid sisearuandlusmehhanisme üksikute järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete rakendamise kohta andmete kogumiseks. Sellegipoolest on neid kontrollikoja vaatluste kohaselt raske mõõta ja kvantifitseerida. Nagu aruandes on varem märgitud, tuleb osa toetusest kohalikele asutustele struktuursete järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete kaudu, samas kui teine osa tuleb EULEXi täitevvolituste reguleerimisalasse kuuluvate ühismeetmete raames. Seepärast on raske hinnata järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete tegevuse jaoks kasutatud ressursse. Seoses teabega lähetatud personali kohta nõuaks selle arvutamine andmeid rahaliste vahendite ja inimressursside kohta kõikidest missiooni panustavatest riikidest.

### 92.

Komisjon on tõstatanud kõnealuse küsimuse oma äsja ilmunud teatise nõukogule ÜJKP missioonide finantsjuhtimise kohta, mille tulemusel on ÜVJP missioonide juriidilise isiku staatuse põhimõtte arutamisel. Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse ühine töörühm uurib praegu, kuidas seda rakendada.

### 93.

Asjaolu, et EULEX ei saa sõlmida juriidiliselt siduvaid lepinguid, saaks lahendada äsja ilmunud, ÜJKP missioonide finantsjuhtimist käsitleva teatise rakendamisega. Samas on tehnilistele kokkulepetele allakirjutamine levinud tava, mis aitab osaliselt ületada siduvate lepingute puudumist.

### 94.

Euroopa välisteenistus väljendab sellise arengu üle heameelt, sest see annab võimaluse parandada ÜJKP missioonide lähetust ja operatsioonide läbiviimist.

### 95.

Komisjon jaotab oma personali vastavalt töökoormuse põhjalikule hindamisele kõikides tegevusvaldkondades, mitte üksnes õigusriigi alal. Viimane töökoormuse hindamine 2012. aasta märtsis kinnitas, et praeguse töökoormuse puhul ei ole hädavajalik saata Euroopa Liidu bürosse Kosovos lisapersonali. Komisjon eraldab oma ressursse keskkonnas, kus need on järjest piiratumad, eesmärgiga, et neid kasutataks nii tõhusalt ja tulemuslikult kui võimalik. Objektiivselt kontrollitavate näitajate ja võrdlusaluste kasutamine IPA II programmide koostamisel peaks hõlbustama komisjonil eraldada oma ressursse poliitilistel eesmärkidel.

### 96. a)

Juba aastaid (näiteks oma 2009. aasta teatises) on komisjon rõhutanud vajadust, et Kosovo sobitaks õigusaktide vastuvõtmise ning nende rakendamise ja jõustamise. Samal ajal on sellistel juhtudel, kus puuduvad vastavad õigusaktid, esimene toetust vajav meede muidugi esmaste õigusaktide kehtestamine.

### 96. b)

Komisjon võtab arvesse kontrollikoja soovitusi, et kajastada ELi sisejulgeoleku eesmärke oma abiprogrammides kõikide laienemisprotsessis osalevate riikide ühise strateegilise raamistiku ning Kosovo riigistrateegia dokumendi koostamisel IPA II raames.

### 96. c)

Komisjon nõustub, et konkreetsuse huvides oleksid projektide üldeesmärgi ja ülesande juurde kuuluvad näitajad võinud olla sõnastatud teisiti. Tavaliselt sõnastati eri- ja mõõdetavad eesmärgid tegevuste tasandil.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 96. d)

Kontrollikoja täheldatud riskid (korruptsiooni- ja poliitilise sekkumise risk) kehtivad Kosovos kõikide operatsioonide kohta kõikides valdkondades. Kõnealuseid riske ei ole eiratud, kuid et neid on peetud üldisteks ja ilmseteks, ei ole neid kinnituse saamise strateegias ega projekti tegevuskavas sõnaselgelt välja toodud. Korruptsioon Kosovos ei ole komisjoni jaoks eririsk, sest komisjoni ainuülesanne Kosovos on IPA rakendamine ning Kosovo asutused ei ole kaasatud ühtegi pakkumusse, lepingusse ega väljamakse-tegevusse. Sama kehtib poliitilise sekkumise riski suhtes.

Olulist osa Kosovos asuva Euroopa Liidu büroo projektiportfellist hindavad igal aastal välisvaatlejad tulemuspõhise järelevalvesüsteemi abil. Kui tuvastatakse lisariske, võetakse parandusmeetmed.

### 97.

Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi dialoogi raames toimub üks valdkondlik (tehniline) õigusriigialane kohtumine. Õigusriiki käsitlevad küsimused on ka stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi alase dialoogi iga-aastase täiskogu istungi päevakorras, kus tõstetakse esile peamisi mureküsimusi tipp-poliitilisel tasandil. Peale struktuurse õigusriigialase dialoogi kasutab komisjon mõjujõudu muude õigusriigialaste algatuste kaudu, nagu viisanõude kaotamiseks peetav dialoog, mis toimub samuti kõrgete ametnike tasandil, ning teostatavusuuring, selleks et luua Kosovo jaoks stiimulid õigusriigi tugevdamisele keskendumiseks. Kõik kõnealused dialoogid ja algatused toimuvad tihedas koostöös EULEXiga, kes annab sisendeid ning osaleb aktiivselt kokkusaamistel ja algatustes.

### 98.

EULEX ei ole volitatud kasutama tingimuslikkuse vahendeid, et soodustada õigusriigi edendamist Kosovos; samas on eespool osutatud viisanõude kaotamise tegevuskava ja teostatavusuuring, mida EULEX täielikult toetab, suurepärased vahendid vajalike reformide edendamiseks.

### 99.

Vaatamata ühise seisukoha puudumisele Kosovo staatuse kohta sisaldavad nõukogu 2011. aasta detsembri ning 2012. aasta veebruari ja märtsi järeldused viiteid kaubanduslepingule, juurdepääsule ELi programmidele, liikmelisusele Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas, viisanõude kaotamisele ning stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu teostatavusuuringule. Töö käib kõikides kõnealustes valdkondades ning näha on edusamme, näiteks viisanõude kaotamise puhul. Kuigi tegevuskavas, nagu ka teistes Lääne-Balkani riikide tegevuskavades, on väga palju nõudeid, toimib viisanõude kaotamiseks peetav dialoog usutava stiimulina õigusriigi tugevdamiseks. Kõnealuses viisanõude kaotamiseks peetavas dialoogis käsitletakse ka ELi julgeolekuküsimusi.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

#### 102.

Auditiga juhiti tähelepanu sellele, et Kosovos on endiselt märkimisväärseid probleeme õigusriigi valdkonnas, sealhulgas korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse ulatuslikus levikus. Sellegipoolest on ELi abi nii IPA kui ka EULEXi kaudu pakkunud üliolulist tuge veel lapsekingades olevate õigusriigi asutuste tugevdamisele. Suurenenud on asutuste kohalik omandivorm. See on peamine arengusuund nende üleminekul rahvusvaheliselt juhitud üksustelt kohalikele vastutavatele struktuuridele, mis suudavad areneda omaenda jõul. Samal ajal on lõppenud kohtunike ja prokuröride kontroll. Rääkides Kosovo politsei suuremast võimekusest üksikvastutajana seadust vastutustundlikult jõustada, tuleb mainida, et Iber/Ibari jõest lõuna pool ei ole tulnud kasutada mingisugust rahvusvahelist rahva- ja märuliohje suutlikkust.

Selline tugevdamine, eelkõige Iber/Ibari jõest lõuna pool, on toimunud Kosovo eritingimustest hoolimata ja probleemide taustal, mis jäävad alles kogu Kosovot hõlmava tõhusa ja jätkusuutliku õigusriigi kehtestamise ajaks. Nagu kontrollikoda märkis, on peamised probleemid poliitiline tahe ja finantssuutlikkus, kuid jätkuvalt konsulteerib EL tihedalt Kosovo kõige kõrgema tasandi ametivõimudega, et prioriseerida nende ülesanded, keskenduda paremini nende ELiga seotud jõupingutustele ning tagada suurem tõhusus ja tulemuslikkus ressursside, sealhulgas rahaliste vahendite eraldamisel. IPA projektidega antakse toetust kodanikuühiskonna tugevdamiseks ja iga-aastase eduaruande/teostatavusuuringu koostamisel ning stabiliseerimise ja assotsieerimisprotsessi alase dialoogi ettevalmistamisel konsulteeritakse kodanikuühiskonna rühmadega.

Pidades silmas Kosovo õigusriigi asutuste ebakindlat olukorda ajal, mil EL kehtestas oma kohaloleku, on kõnealused saavutused, kuigi neid on statistiliselt raske kokku arvutada, pakkunud stabiilsust ja toetust, mis on väga oluline kõnealuste asutuste jätkuva arengu jaoks.

#### 103.

On hea, et kontrollikoda tunnistab neid probleeme, millega komisjon ja EL seisavad Kosovos silmitsi. Sama kehtib kontrollikoja sõnaselge äratundmise kohta, et tulemuste saavutamine Kosovo õigusriigi puhul on pikaajaline protsess. Samuti nõustub kontrollikoda sellega, et erinevused Kosovo staatuse tunnustamisel raskendavad komisjoni ja Euroopa välisteenistuse tööd, sealhulgas tegevust õigusriigi valdkonnas.

#### 105.

Objektiivselt kontrollitavate näitajate ja võrdlusaluste kasutamine IPA programmide koostamisel on osa valdkonnapõhisest lähenemisest, mis tuleb vastu võtta IPA II raames. Samuti rakendavad EULEX, komisjon / ELi büroo ja Kosovo ametivõimud õigusriigi koordineerimise ühisbüroo raames võrdlusaluseid EULEXi volituste elementide järkjärguliseks lõpetamiseks eesmärgiga saavutada komisjoni kaasatuse nõutav tase järele- ja ülevõtmistegevuses IPA kaudu.

#### 106.

Rääkides koostööst EULEXi, ELi eriesindaja ja USA vahel, siis kontrollikoja aruandes on kajastatud probleeme, mis esinevad eri üksuste tegevuse kooskõlastamisel nende vastavate volituste alguses. EULEXi käsitlev ühismeede võeti vastu 2008. aasta veebruaris, EULEXi lähetus algas aprillis ning täies mahus hakkas EULEX toimima alles 2008. aasta detsembris. Samal ajal lõpetas tegevuse Euroopa Ülesehitusamet ning Euroopa komisjoni kontaktasutus (praegune ELi büroo) hakkas täielikult vastutama IPA abi eest Kosovos. Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni väljakuulutamisele vahepealt järgneval ajal muutsid ja tugevdasid kolmandad pooled, sealhulgas ELi liikmesriigid, oma kohalolekut Kosovos.

Praegu tugevdatakse koostööd ning seda eelkõige EULEXi ja ELi / ELi büroo vahel. Hea näide on õigusriigi koordineerimise ühisbüroo, mille puhul on kavas pöörata abi- ning järelevalve-, juhendamise- ja nõustamise meetmetele suuremat tähelepanu. ELi eriesindaja ja ELi büroo juhataja (ELi eriesindaja annab poliitilisi suuniseid ka EULEXile) pädevuste ühendamine toetab kõnealust arengusuunda. Komisjoni jätkuv eesmärk on piisav konsulteerimine ja koostöö USAga liidu *acquis*'ga seotud õigusaktide väljatöötamisel ja rakendamisel.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

### 108.

Seoses ELi büroo õigusriigi küsimusi käsitleva rühma töötajate arvuga on komisjoni eesmärk koondada oma operatiivtöötajad tõhusalt ja tulemuslikult, et oma prioriteete ja nende täitmiseks kuluvat töökoormust õigesti kajastada. Komisjon töötab järjest süvenevamate finantspiirangute tingimustes ning saab oma personali arvu suurendada suurte raskustega, kui üldse. Kui kasutada eespool nimetatud võrdlusaluseid, peaks see hõlbustama komisjonil eraldada ressursse poliitiliste eesmärkide jaoks.

### 109.

Komisjon tahaks rõhutada, et ta on juba tegutsenud kontrollikoja mõne soovitusel. Kontrollikoja soovitus seoses poliitilise dialoogi kasutamise ja kajastub struktuurse õigusriigialase dialoogi käivitamisel, mis leidis aset 30. mail. Kosovo ühinemisprotsess on algstaadiumis. Kuigi neid ei ole kavas võtta tingimuslikkuse kohaldamise vahendite hulka, kasutab komisjon selliseid vahendeid nagu viisandude kaotamiseks peetav dialoog ja teostatavusuuring, et innustada Kosovot kehtestama vajalikke reforme.

### 1. soovitus

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad kontrollikoja soovitusel ning on juba sel alal tegutsenud.

Objektiivselt kontrollitavate näitajate ja võrdlusaluste kasutamine IPA programmide koostamisel on osa valdkonnapõhisest lähenemisest, mis tuleb võtta vastu IPA II raames. Samuti töötavad EULEX, komisjon / ELi büroo ja Kosovo ametivõimud õigusriigi koordineerimise ühisbüroo raames selle nimel, et luua võrdlusaluseid EULEXi volituste elementide järkjärguliseks lõpetamiseks eesmärgiga saavutada komisjoni kaasatuse nõutav tase järel- ja ülevõtmistegevuses IPA kaudu.

Komisjon võtab arvesse kontrollikoja soovitusel, et kajastada ELi sisejulgeoleku eesmärgi oma abiprogrammides kõikide laienemisprotsessis osalevate riikide ühise strateegilise raamistiku ning Kosovo riigistrateegia dokumendi koostamisel IPA II raames.

### 2. soovitus

#### Kooskõlastamise kohta

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad, et kooskõlastamist saab veelgi parendada. Rääkides koostööst komisjoni / ELi büroo, EULEXi, ELi eriesindaja ja USA vahel, siis kontrollikoja aruandes on kajastatud probleeme, mis esinevad eri üksuste tegevuse kooskõlastamisel nende vastavate volituste alguses. EULEXi käsitlev ühismeede võeti vastu 2008. aasta veebruaris, EULEXi lähetus algas aprillis ning täies mahus hakkas EULEX toimima alles 2008. aasta detsembris. Samal ajal lõpetas tegevuse Euroopa Ülesehitusamet ning Euroopa komisjoni kontaktasutus (praegune ELi büroo) hakkas täielikult vastutama IPA abi eest Kosovos. Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni väljakuulutamisele vahepealt järgneval ajal muutsid ja tugevdasid kolmandad pooled, sealhulgas ELi liikmesriigid, oma kohalolekut Kosovos.

Praegu tugevdatakse koostööd ning seda eelkõige EULEXi ja ELi büroo vahel. Hea näide on õigusriigi koordineerimise ühisbüroo, mille puhul on kavas pöörata abi- ning järelevalve-, juhendamise- ja nõustamismeetmete suuremat tähelepanu. ELi eriesindaja ja ELi büroo juhataja (ELi eriesindaja annab poliitilisi suuniseid ka EULEXile) pädevuste ühendamine toetab kõnealust arengusuunda. Komisjoni jätkuv eesmärk on piisav konsulteerimine ja koostöö USAga liidu *acquis*'ga seotud õigusaktide väljatöötamisel ja rakendamisel.

Seoses programmitööga hõlbustab objektiivselt kontrollitavate näitajate ja võrdlusaluste kasutamine IPA II programmide koostamisel ning valdkonnapõhine lähenemisviis samuti tegevuse kooskõlastamist EULEXiga.

#### Hankemenetluste kohta

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad ümber hindama hankemenetluste konkreetset kohaldamist, eelkõige selle suhtes, kuidas kõnealuseid menetlusi saab tõhusalt rakendada, et tagada ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) missiooni operatiivsusnõuete tegelik täitmine.

## KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED

Seoses soovitusel, et komisjon võtaks üle EULEXi suutlikkuse suurendamise funktsioonid, on ELi missiooni volitused teha järelevalvet, juhendada ja nõustada Kosovo ametivõime õigusriigi küsimustes. EULEXil on ka mõni täidesaatev funktsioon. Eeldatakse, et EULEXi missiooni lõppemise ajaks on Kosovo asjaomased asutused piisavalt tugevad, et võtta üle vastutus Kosovo õigussüsteemi eest. Samas jätkab komisjon järelevalvet õigusriigi arengu üle Kosovos ning vajaduse korral toetab ja abistab Kosovo ametivõime, eelkõige IPA rahastatava abi kaudu, mida saab kasutada ka Kosovo õigussüsteemi edasise ülesehitamise ja tugevdamise abistamiseks.

### **Euroopa välisestus väljumisstrateegia kohta**

Väljumisstrateegia seisukohast on nõukogu määratlenud põhimõtted kohaliku isevastutuse ning EULEXi ja Kosovo ametivõimude koostöö kohta. Tegevuse järkjärgulise ülevõtmisega Kosovo ametivõimudele missiooni täitevtegevuse tõendatud edukuse taustal peab tõepoolest kaasnema suurem abi komisjonilt. Seoses soovitusel, et komisjon võtaks üle EULEXi suutlikkuse suurendamise ülesanded, on ELi missiooni volitused teha järelevalvet Kosovo ametivõimude üle ning neid õigusriigi küsimustes juhendada ja nõustada. EULEXil on ka mõni täidesaatev funktsioon. Komisjon jätkab järelevalvet õigusriigi arengu üle Kosovos ning vajaduse korral toetab ja abistab Kosovo ametivõime, eelkõige IPA rahastatava abi kaudu, mida saab kasutada ka Kosovo õigussüsteemi edasise ülesehitamise ja tugevdamise abistamiseks.

### **3. soovitus**

Euroopa välisestus nõustub, et liikmesriikide jätkuv koostöö oleks kõnealuse valdkonna jaoks kasulik ning on selle küsimusega tegelenud. Enne missiooni algust või olulisi ümberkorraldusi käivitatakse kavakohased „jõu tunnetamise õppused“, mis on vahend, millega mõõta missiooni ennustatavat ressursivajadust ja lähetuse ulatust.

### **4. soovitus**

Komisjon ja Euroopa välisestus nõustuvad, et edaspidistel ÜJKP missioonidel peaks olema juriidilise isiku staatus.

Komisjon on tõstatanud kõnealuse küsimuse oma äsja ilmunud teatise nõukogule ÜJKP missioonide finantsjuhtimise kohta, mille tulemusel on ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) missioonide juriidilise isiku staatuse põhimõte arutamisel. Komisjoni ja Euroopa välisestuse ühine töörühm uurib praegu, kuidas seda rakendada.

### **5. soovitus**

Komisjon ja Euroopa välisestus nõustuvad soovitusel, sest on oluline, et järjest piiratumate rahaliste vahendite ja tööjõuressursside juures koondataks nende operatiivtöötajaid tõhusalt ja tulemuslikult, et kajastada õigesti oma prioriteete ja nende käsitlemiseks vajalikku töökoormust. Kui kasutada eespool osutatud võrdlusaluseid, peaks see hõlbustama komisjonil eraldada ressursse poliitiliste eesmärkide jaoks.

### **6. soovitus**

Komisjon on kuuendat soovitusel juba rakendanud. See kajastub struktuurse õigusriigialase dialoogi käivitamises 30. mail 2012. Kosovo integratsiooniprotsess on oma algstaadiumis. Kuigi neid ei ole kavas võtta tingimuslikkuse kohaldamise vahendite hulka, millele kontrollikoda on viidanud, kasutab komisjon selliseid vahendeid nagu viisandade kaotamiseks peetav dialoog ja teostatavusuuring, et innustada Kosovot kehtestama vajalikud reformid.



Euroopa Kontrollikoda

**Eriaruanne nr 18/2012**

**Euroopa Liidu poolt Kosovole õigusriigi valdkonnas antud abi**

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2012 – 64 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-945-2

doi:10.2865/32547



## KUST SAAB ELI VÄLJAANDEID?

### **Tasuta väljaanded:**

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

### **Tasulised väljaanded:**

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):**

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_et.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm)).

KOSOVO ON SUURIM ELI FINANTSABI SAAJA ELANIKU KOHTA MAAILMAS. SUUR OSA ELI ABIST ON SUUNATUD ÕIGUSRIIGI TUGEVDAMISELE. KÄESOLEVAS ARUANDES VÕETAKSE VAATLUSE ALLA EUROOPA KOMISJONI JA EULEXi (EUROOPA LIIDU SENI SUURIM KRIISIOHJAMISE TSIVIILMISSIOON) ANTUD ABI MÕJUSUS. ARUANDES JÕUTAKSE JÄRELDUSELE, ET ELI POOLT KOSVOLE ÕIGUSRIIGI VALDKONNAS ANTUD ABI EI OLE OLNUD PIISAVALT MÕJUS: KOSOVO AMETIVÕIMUD EI OMISTA ÕIGUSRIIGILE PIISAVALT TÄHTSUST, ERIMEELSUSED KOSOVO ISESEISVUSE TUNNUSTAMISE ÜLE VÄHENDAVAD ELIga LIITUMISE VÕIMALUSE STIMULEERIVAT MÕJU, NING ELI ABI HALDAMIST TULEKS PARENDADA.



EUROOPA KONTROLLIKODA

