



# EUROPOS AUDITO RŪMAI

Specialioji ataskaita Nr. 18

2012

## SU TEISINE VALSTYBE SUSIJUSI EUROPOS SAJUNGOS PAGALBA KOSOVUI





Specialioji ataskaita Nr. 18 // 2012

# SU TEISINE VALSTYBE SUSIJUSI EUROPOS SĄJUNGOS PAGALBA KOSOVUI

(teikiamos pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrąją pastraipą)

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

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

Specialioji ataskaita Nr. 18 // 2012

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.  
Ji prieinama per portalą EUROPA (<http://europa.eu>).

Katalogo duomenys pateikiami šio leidinio pabaigoje.  
Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2012

ISBN 978-92-9237-950-6  
doi:10.2865/33975

© Europos Sąjunga, 2012  
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

*Printed in Luxembourg*

# TURINYS

Dalis

## SANTRUMPOS

I–VI **SANTRAUKA**

1–16 **ĮVADAS**

1–11 **BENDROJI INFORMACIJA**

12–16 **ES FINANSINĖ PARAMA**

17–20 **AUDITO APIMTIS IR METODAS**

21–101 **PASTABOS**

21–66 **NEPAISANT SVARBIOS ES SUTEIKTOS PAGALBOS, STIPRINANT TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPUS NEPASIEKTA DIDESNĖS PAŽANGOS, TOLIAU KLEISTI ORGANIZUOTAS NUSIKALSTAMUMAS IR KORUPCIJA**

22–33 KOSOVO POLICIJA: AUDITO RŪMŲ PATIKRINTOS ES INTERVENCIJOS ŠIOJE SRITYJE BUVO GANA SĖKMINGOS, TAČIAU TEBĖRA DIDELIŲ PROBLEMŲ, VISŲ PIRMA REIKIA KOVOTI SU ORGANIZUOTU NUSIKALSTAMUMU

34–41 KOSOVO TEISMINĖS INSTITUCIJOS: AUDITO RŪMŲ PATIKRINTOS ES INTERVENCIJOS ŠIOJE SRITYJE PADĖJO SUSTIPRINTI GEBĖJIMUS, TAČIAU TEISMŲ SISTEMOJE TEBĖRA ESMINIŲ TRŪKUMŲ

42–45 KOSOVO MUITINĖ: ES INTERVENCIJOMIS IŠ ESMĖS PAVYKO SUSTIPRINTI KOSOVO MUITINĖS GEBĖJIMUS

46–55 KOVA SU KORUPCIJA: ES INTERVENCIJOS NEDA VĖ GERESNIŲ REZULTATŲ KOVOJANT SU KORUPCIJA, KURI TEBĖRA DIDELĖ PROBLEMA

56–61 ŠIAURĖS KOSOVE ES INTERVENCIJOS NEBUVO REIKŠMINGOS, O DIEGIANT TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPUS IKI ŠIOL NEPADARYTA BEVEIK JOKIOS PAŽANGOS

62–66 ILGALAIKIO ES INTERVENCIJŲ POVEIKIO TIKIMYBĖ MAŽĖJA DĖL VIETOS LYGMENS NETVIRTOS POLITINĖS VALIOS, MENKO FINANSINIO PAJĖGUMO IR RIBOTOS PILIETINĖS VISUOMENĖS ĮTAKOS

- 67–101 NEPAISANT DAROMOS PAŽANGOS, REIKIA TOLIAU SIEKTI, KAD ES PAGALBA BŪTŲ TINKAMESNĖ IR VEIKSMINGESNĖ**
- 68–74 TIKSLAI NĖRA PAKANKAMAI AIŠKIAI APIBRĖŽTI IR SUDERINTI
- 75–86 KAI KURIOSE SRITYSE ES INSTITUCIJOS VIS DAR NEPAKANKAMAI KOORDINUOJA VEIKSMUS TARPUSAVYJE, SU KOSOVO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS IR TARPTAUTINE BENDRUOMENE
- 87–94 EULEX VEIKLOS EFEKTYVUMĄ IR VEIKSMINGUMĄ MAŽINA IŠTEKLIŲ TRŪKUMAS
- 95–96 NORS ES BIURE KOSOVE TRŪKO DARBUOTOJŲ, APSKRITAI PNPP PROJEKTAI BUVO PAKANKAMAI GERAI VALDOMI
- 97–101 KOMISIJA IR EIVT, STIPRINDAMOS TEISINĘ VALSTYBĘ, IKI ŠIOL NEPAKANKAMAI NAUDOJOSI POLITINIŲ DIALOGŲ IR GALIMYBE NUSTATYTI SĄLYGAS

#### **102–109 IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

- |                    |   |
|--------------------|---|
| <b>I PRIEDAS</b>   | <b>ES FINANSINĖS PARAMOS SUMA VIENAM GYVENTOJUI (VAKARŲ BALKANUOSE)</b>       |
| <b>II PRIEDAS</b>  | <b>AUDITO IMTIS</b>   |
| <b>III PRIEDAS</b> | <b>IŠSAMŪS AUDITO KLAUSIMAI IR AUDITO KRITERIJAI</b>                          |
| <b>IV PRIEDAS</b>  | <b>GALIOJANČIŲ ĮSTATYMŲ ĮGYVENDINIMO SPRAGŲ KOVOJANT SU KORUPCIJA ANALIZĖ</b> |
| <b>V PRIEDAS</b>   | <b>LITERATŪROS SĄRAŠAS</b>  |

#### **KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI**

# SANTRUMPOS

**BSGP:** bendra saugumo ir gynybos politika

**CONOPS:** operacijos koncepcija

**CPCC:** Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centras

**DPPD:** daugiamečių preliminarus planavimo dokumentas

**EBPO:** Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

**EIVT:** Europos išorės veikslių tarnyba

**ES biuras:** Europos Sąjungos biuras Kosove

**EU SR:** Europos Sąjungos specialusis įgaliotinis

**EULEX:** Europos Sąjungos teisinės valstybės misija Kosove

**GP:** generalinė prokuratūra

**ICO:** Tarptautinis civilinis biuras

**JRCB:** Bendroji paramos teisinei valstybei koordinavimo taryba

**KFOR:** Tarptautinės saugumo pajėgos Kosove

**NATO:** Šiaurės Atlanto sutarties organizacija

**OPDAT:** JAV užsienio šalių baudžiamojo persekiojimo institucijų plėtros, pagalbos ir mokymo biuras

**OPLAN:** operacijos planas

**PNPP:** Pasirengimo narystei pagalbos priemonė

**PSK:** Tarybos Politinis ir saugumo komitetas

**SMK:** stebėjimas, mokymas ir konsultavimas

**SP:** stabilumo priemonė

**UNMIK:** Jungtinių Tautų laikinosios administracijos misija Kosove

# SANTRAUKA

## I.

Europos Sąjunga (ES) teikia svarbią pagalbą teisinės valstybės principų stiprinimui Kosove<sup>1</sup>. Visų pirma reikia paminėti, kad ji nuo 2008 m. Kosove vykdo didžiausią iš visų ligšiolinių bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) misiją. Tai – Europos Sąjungos teisinės valstybės misija (EULEX), kurioje iki šiol dalyvavo apie 2 500 darbuotojų, dirbančių gebėjimų stiprinimo srityje ir atliekančių kai kurias vykdomąsias užduotis. Be to, Europos Komisija vadovauja pagal Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP) finansuojamiems teisinės valstybės projektams, kuriais taip pat daugiausia siekiama stiprinti susijusius gebėjimus. Audito tikrintu laikotarpiu (2007–2011 m.) iš ES biudžeto teisinei valstybei remti skirta 680 milijonų eurų suma.

## II.

Auditu buvo siekiama atsakyti į klausimą, ar ES pagalba Kosovui teisinės valstybės srityje yra veiksminga. Šiuo tikslu Audito Rūmai įvertino, ar pagalba duoda norimų rezultatų ir kokį poveikį ji daro bendrai pažangai įvairiose teisinės valstybės (policijos, teisingumo, muitinės, kovos su korupcija) srityse. Audito Rūmai taip pat tikrino pagalbos valdymą ir ypač tai, kaip koordinuojama ir valdoma EULEX; be kita ko, patikrinta septyniolikos ES Kosove vykdytų intervencijų imtis.

## III.

Auditoriai nustatė, kad ES pagalba Kosovui teisinės valstybės srityje iki šiol nebuvo pakankamai veiksminga. Kai kurių pavienių intervencijų tikslai pasiekti, tačiau dažnai per vėlai, taip pat kilo abejonių dėl gautų rezultatų tvarumo. Vis dėlto reikia pažymėti, kad bendra teisinės valstybės padėtis – ypač Šiaurės Kosove ir visų pirma kovojant su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija – gerėja lėtai.

<sup>1</sup> Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244 bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos.



**IV.**

Nepakankamą ES pagalbos veiksmingumą pirmiausia galima paaiškinti atsižvelgiant į konkrečias Kosovo aplinkybes. Nepaisant to, auditoriai nustatė, kad ES pagalba kai kuriose svarbiose srityse galėjo būti veiksmingesnė, jei EIVT ir Komisijos valdymas būtų buvęs geresnis.

**V.**

ES pagalbą veiksmingai teikti trukdo tai, kad nepakankamai aiškiai apibrėžti tikslai, taip pat dideli Komisijos bei EULEX operacijų koordinavimo sunkumai; negana to, EULEX nuolat trūksta darbuotojų. Nors Komisijos projektai apskritai buvo pakankamai gerai valdomi, EIVT ir Komisija galėjo daugiau siekti stiprinti teisinę valstybę politiniu dialogu ir keliamomis sąlygomis.

**VI.**

Audito Rūmai rekomenduoja:

- Tarybai ir Komisijai užtikrinti, kad Kosovo teisinės valstybės tikslai būtų susieti su konkrečiais kriterijais, kuriais remiantis būtų galima vertinti pažangą, ir būtų paisoma ES vidaus saugumo tikslų;
- EIVT ir Komisijai, siekiant gerinti koordinavimą, persvarstyti Komisijos programavimo ir viešųjų pirkimų procedūras ir užtikrinti, kad šios procedūros atitiktų EULEX veiklos poreikius, taip pat parengti EULEX veiklos užbaigimo strategiją, pagal kurią EULEX gebėjimų stiprinimo užduočių vykdymą perimtų Komisija;
- EIVT, bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis, užtikrinti, kad būsimose BSGP misijose dalyvautų visi reikiami paskirti darbuotojai, kad jie būtų dislokuoti visą reikiamą laikotarpį ir būtų pakankamai kvalifikuoti, taigi galėtų dirbti veiksmingai;
- Tarybai ir Komisijai užtikrinti būsimų BSGP misijų teisinį subjektiškumą;
- EIVT ir Komisijai užtikrinti, kad skiriant už paramos teisei valstybei valdymą atsakingus darbuotojus ES biure Prištinoje būtų atsižvelgiama į didelę šios srities svarbą ES;
- Tarybai, EIVT ir Komisijai užtikrinti, kad jos, palaikydamos politinį dialogą su Kosovu, ypač siektų stiprinti teisinę valstybę ir šiuo tikslu remtųsi tam tikromis paskatomis ir pagrindinėmis sąlygomis.

# ĮVADAS

## BENDROJI INFORMACIJA

1. Buvusiojoje Jugoslavijoje Kosovas – viena iš šešių į kuriamą Jugoslavijos valstybę įjungtų respublikų – buvo Serbijos Respublikos autonominė provincija<sup>2</sup>. Dauguma Kosovo gyventojų buvo albanų tautybės, tačiau taip pat nemaža gyventojų dalis buvo serbai. Po 1974 m. konstitucinės reformos Kosovas įgijo didesnę autonomiją, jam leista turėti savarankišką administraciją, įstatymų leidžiamąjį susirinkimą ir teismines institucijas. Praėjusio amžiaus 9-ajame dešimtmetyje didėjo įtampa tarp etninių grupių, kol galiausiai 1989 metais nacionalistinės pakraipos Serbijos vyriausybė, vadovaujama Slobodano Miloševićiaus, panaikino Kosovo autonomiją.
2. Praėjusio amžiaus 10-ajame dešimtmetyje, žlugus Jugoslavijos valstybei ir Serbijos vyriausybei imantis vis didesnių represijų prieš Kosovą, kilo Kosovo išlaisvinimo armijos vadovaujamas partizaninis karas, kurio metu buvo visiškai sugriauti teisinės valstybės pagrindai. Nuo 1997 metų iki 1999 metų birželio mėn. buvo nužudyta apie 10 000 Kosovo albanų. Šiaurės Atlanto sutarties organizacija (NATO), reaguodama į sparčiai blogėjančią padėtį, bombardavo Serbiją, taip pat Kosove dislokuotas Serbijos ginkluotąsias pajėgas, siekdama priversti jas pasitraukti iš Kosovo.
3. 1999 m. birželio mėn. Jungtinių Tautų (JT) Saugumo Taryba priėmė rezoliuciją Nr. 1244 (1999), kuria buvo pradėta Serbijos vyriausybės valdžią pakeitusi Jungtinių Tautų laikinosios administracijos misija Kosove (UNMIK). Šia rezoliucija UNMIK buvo pavesta atlikti visas civilinės administracijos funkcijas, įsteigti demokratines institucijas ir padėti pasirengti ateityje spręsti Kosovo statuso klausimą<sup>3</sup>. Pirmoji UNMIK užduotis buvo, bendradarbiaujant su NATO vadovaujamomis Tarptautinėmis saugumo pajėgomis Kosove (KFOR), atkurti teisėtvarką, nutraukti smurtą bei represijas ir leisti visiems pabėgėliams saugiai grįžti namo.
4. UNMIK sukūrus konstitucinę sistemą, nuo 2003 m. buvo pamažu pradėtos kurti vadinamųjų laikinųjų savivaldos institucijų struktūros. Nors aukščiausioji valdžia tebe priklausė UNMIK, ji vis daugiau savo galių perleido Kosovo institucijoms.

<sup>2</sup> Kitos buvusiąją Jugoslaviją sudariusios respublikos – Bosnija ir Hercegovina, Kroatija, Makedonija, Juodkalnija ir Slovėnija. Dar viena autonominė provincija (taip pat Serbijos Respublikoje) buvo Voivodina.

<sup>3</sup> Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244 bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos.

- 5.** Po 2005–2007 m. vykusių derybų JT specialusis pasiuntinys Marttis Ahtisaaris pasiūlė suteikti Kosovui prižiūrimos nepriklausomybės (angl. *supervised independence*) statusą. Nors JT Saugumo Taryba šiam pasiūlymui nepritarė, vėliau buvo įgyvendintos dvi pagrindinės M. Ahtisaario pasiūlymo dalys:
- a) Europos Sąjungos Taryba, siekdama stebėti padėtį, mokyti ir konsultuoti visose su teisine valstybe susijusiose srityse, taip pat atlikti tam tikras vykdomąsias funkcijas, pradėjo bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) misiją – Europos Sąjungos teisinės valstybės misiją Kosove (EULEX);
  - b) Kosovo nepriklausomybei pritariančių valstybių grupė (Tarptautinė iniciatyvinė grupė), siekdama stebėti, kaip įgyvendinamas minėtas pasiūlymas, įsteigė Tarptautinį civilinį biurą (ICO). ICO vadovas turi galią panaikinti Kosovo valdžios institucijų priimtus sprendimus arba įstatymus, taip pat skirti arba atleisti valstybės pareigūnus.
- 6.** 2008 m. vasario mėn. Kosovas vienašališkai paskelbė nepriklausomybę nuo Serbijos, tačiau po šio akto Kosovo valstybė visuotinai pripažinta nebuvo<sup>4</sup>. Kosovo nepriklausomybės nepripažino penkios ES valstybės narės<sup>5</sup>, todėl ES pasirinko neutralią poziciją dėl Kosovo statuso<sup>6</sup>. Vis dėlto visos valstybės narės sutarė, kad Europos Sąjunga, siekdama užtikrinti Kosovo, Vakarų Balkanų regiono ir visos Europos stabilumą, turėtų teikti Kosovui didelę finansinę paramą<sup>7</sup>.
- 7.** Finansinė parama Kosovui teikiama pagal Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP), todėl Komisija šią paramą gaunantį Kosovą laiko potencialia šalimi kandidate<sup>8</sup>. Nuo 2010 m. Kosovui taikomas tas pats stabilizacijos ir asociacijos proceso (SAP) dialogo su Komisija mechanizmas, kuris taikomas šalims kandidatėms ir kitoms potencialioms šalims kandidatėms Vakarų Balkanų regione.
- 8.** Serbija nepripažino Kosovo nepriklausomybės, taip pat daugelis Šiaurės Kosovo gyventojų serbų nenori atsiskirti nuo Serbijos<sup>9</sup>. ES, siekdama padėti gerinti tarpusavio santykius, koordinuoja tiesioginį Kosovo ir Serbijos dialogą (vadinamąjį Prištinos ir Belgrado dialogą). 2012 m. kovo mėn. Europos Vadovų Taryba suteikė Serbijai į ES stojančios šalies kandidatės statusą, o Komisija vėliau pasiūlė iš dalies pakeisti PNPP reglamentą – perkelti Serbiją iš potencialių šalių kandidačių sąrašo į šalių kandidačių sąrašą.

<sup>4</sup> Iki 2012 m. birželio 8 d. Kosovo nepriklausomybę pripažino 91 valstybė.

<sup>5</sup> Kipras, Graikija, Rumunija, Slovakija ir Ispanija.

<sup>6</sup> Europos Sąjungos neutralumas dėl Kosovo statuso (angl. *status neutral*) reiškia, kad ji nei pritaria, nei prieštarauja Kosovo nepriklausomybei.

<sup>7</sup> Tarybos teigimu, ES yra pasirengusi „padėti Kosovui ekonomiškai ir politiškai vystytis, remiantis viso regiono europine perspektyva“ (2011 m. Tarybos išvados dėl plėtros ir stabilizacijos bei asociacijos proceso, 18195/11, 2011 12 5).

<sup>8</sup> 2006 m. liepos 17 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1085/2006, nustatančio Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (IPA) (OL L 210, 2006 7 31, p. 82), I ir II priedai.

<sup>9</sup> 2011 m. gyventojų surašymo duomenimis, serbai sudaro apie 5 % Kosovo gyventojų (iš viso Kosove gyvena 1,7 mln. žmonių). Jie gyvena daugiausia šiaurinėje Kosovo dalyje.

9. Iki šiol visoje Kosovo valdžios institucijų darbotvarkėje pirmenybė buvo teikiama nepriklausomybės ir tolesnio tarptautinio pripažinimo siekiui, tačiau Kosovas turi ir kitų didelių problemų; tai visų pirma skurdas ir nusikalstamumas. Kosovo BVP vienam gyventojui yra mažiausias Europoje – tik 2 383 eurų<sup>10</sup>. 10-ajame dešimtmetyje žlugus teisei valstybei atsiradusiomis spragomis naudojasi tiek paties Kosovo, tiek užsienio organizuotos nusikalstamos grupės. Be to, stiprinti teisinę valstybę kliudo Kosovo visuomenėje įsigalėjęs klientelizmas ir tradicinė gimininė paprotinė teisė.
10. Apskritai teisinės valstybės stiprinimas laikomas būtina sąlyga, be kurios neįmanoma Kosovo ekonominė plėtra. Turint omenyje tarptautinį organizuoto nusikalstamumo pobūdį, stiprinti teisinę valstybę Kosove taip pat yra svarbu ES vidaus saugumui.
11. 2012 m. sausio mėn. Kosovo valdžios institucijos pranešė norinčios, kad „prižiūrimos nepriklausomybės“ laikotarpis baigtųsi iki šių metų pabaigos. Rugsėjo 10 d. Kosovo asamblėja priėmė konstitucines pataisas, pagal kurias atšaukiami ICO vykdyti priežiūros įgaliojimai. Tuo pat metu Kosovo valdžios institucijos dar kartą kreipėsi į EULEX, siūlydamos jai toliau vykdyti vykdomąsias funkcijas iki jos dabartinės kadencijos pabaigos 2014 m. birželio mėn.

## ES FINANSINĖ PARAMA

12. Tarptautinė bendruomenė per praėjusį dešimtmetį skyrė daug išteklių taikos palaikymui, atkuriamiesiems darbams, institucijų stiprinimui, ekonominei plėtrai ir teisinės valstybės rėmimui Kosove. 1999–2007 m. donoriai skyrė Kosovui 3,5 milijardo eurų paramos sumą, kurios du trečdaliai sudarė Europos Komisijos ir ES valstybių narių lėšos. 2008 m. donorų konferencijoje buvo įsipareigota Kosovui skirti dar 1,2 milijardo eurų 2009–2011 m. laikotarpiu; 508 milijonus eurų iš šios sumos įsipareigojo skirti Komisija. Apskritai Kosove „vienam gyventojui tenkanti ES paramos suma yra didžiausia pasaulyje“<sup>11</sup>.
13. Daugiau kaip pusė ES paramos lėšų 2007–2011 m. laikotarpiu buvo skirta teisei valstybei Kosove stiprinti, visų pirma per BSGP misiją<sup>12</sup>, tačiau taip pat pagal PNPP (žr. **1 lentelę**).

<sup>10</sup> Kosovo statistikos agentūros 2010 m. BVP duomenys.

<sup>11</sup> Taip teigė Komisijos pirmininkas J. M. Barrosas po 2011 m. gegužės 20 d. susitikimo Prištinoje su Kosovo ministru pirmininku Hashimu Thaçi. Komisijos duomenimis, nuo 1999 m., vertinant pagal vienam gyventojui tekusią paramos sumą, ES parama Kosovui buvo didesnė nei bet kuriam kitam paramos gavėjui. 2011 m. ES parama atitinkamoms Vakarų Balkanų regiono šalims, išreikšta vienam gyventojui tekusia suma, parodyta **1 priede**.

<sup>12</sup> Bendrą saugumo ir gynybos politiką (BSGP, buvusi Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP)) pradėjo 1999 m. birželio mėn. Kelne susirinkusi Europos Vadovų Taryba. Ši politika yra neatsiejama Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) dalis.

- 14.** EULEX yra didžiausia iš visų krizių valdymo operacijų ES istorijoje. Pagrindinis jos tikslas yra padėti Kosovo valdžios institucijoms stiprinti teisinės valstybės principus, ypač policijos, teisminių institucijų ir muitinės srityse (taip pat žr. 68 dalį). Ji finansuojama iš ES bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) biudžeto, skiriant lėšas pagal Europos Komisijos ir EULEX misijos vadovo, asmeniškai atsakingo už EULEX biudžetą, pasirašytą sutartį. Iki 2012 m. birželio mėn. ES iš savo bendrojo biudžeto paramai EULEX skyrė 614 milijonų eurų sumą<sup>13</sup>. 2011 m. pabaigoje EULEX dirbo 2 539 darbuotojai, iš jų 1 087 buvo komandiruoti (daugiausia valstybių narių) darbuotojai. Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT) strateginėje EULEX apžvalgoje pasiūlė palikti kai kurias EULEX vykdomąsias funkcijas ir pratęsti jos įgaliojimus iki 2014 m. birželio mėn. Šiam pasiūlymui pritarė Taryba<sup>14</sup>.
- 15.** Pagal PNPP finansuojami policijos, teisingumo ir muitinės sričių projektai, taip pat specialūs projektai, kuriais siekiama kovoti su korupcija. 2007–2011 m. pagal šią priemonę iš viso skirta 92,47 milijono eurų.

<sup>13</sup> Žr. 2012 m. birželio 5 d. Tarybos sprendimą 2012/291/BUSP, kuriuo iš dalies keičiami Bendrieji veiksmai 2008/124/BUSP dėl Europos Sąjungos teisinės valstybės misijos Kosove, EULEX KOSOVO, ir pratęsimas jų galiojimo terminas (OL L 146, 2012 6 6, p. 46).

<sup>14</sup> Tarybos sprendimas 2012/291/BUSP.

## 1 LENTELĖ

### ES PARAMA TEISINĖS VALSTYBĖS STIPRINIMUI 2007–2011 M. (ĮSIPAREIGOJIMAI, MILIJONAIŠ EURŲ<sup>1</sup>)

Priemonė	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	Iš viso
EULEX (įskaitant planavimo grupę) (dabartinė biudžeto eilutė 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
PNPP parama teisei valstybei plačiaja prasme <sup>2</sup> (22.02.02 ir 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Stabilumo priemonė (SP) (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
<b>Bendra ES parama teisei valstybei plačiaja prasme</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>Bendra ES parama Kosovui</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>Bendra parama teisei valstybei kaip visos ES paramos procentinė dalis</b>	<b>37 %</b>	<b>51 %</b>	<b>56 %</b>	<b>68 %</b>	<b>74 %</b>	<b>56 %</b>

<sup>1</sup> EULEX skirtos sumos ES bendrajame biudžete išsamiai nurodomos tik nuo 2011 m. Audito Rūmai šioje lentelėje pateikė 2011 m. ES biudžete nurodytas 2009, 2010 ir 2011 m. sumas ir iš Komisijos vidaus apskaitos sistemos (ABAC) gautas ankstesnių metų sumas.

<sup>2</sup> PNPP paramos platesniems teisinės valstybės principams projektai skirti ne tik policijai ir teisminėms institucijoms, bet ir kovai su korupcija, muitų sistemai bei valstybės finansų valdymo reformai.

Šaltinis: Europos Komisija (Europos Audito Rūmų tirti duomenys).

16. Plėtros generalinis direktoratas yra pagrindinė už Kosovo reikalus atsakinga Komisijos tarnyba. Jis atsako už PNPP (pagrindinio pagalbos Kosovui projektų finansavimo šaltinio) valdymą. EULEX vadovauja civilinis operacijų vadas – Briuselyje įsikūrusio Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centro (CPCC) prie EIVT direktorius, politiškai ir strategiškai pavaldus Tarybos Politiniam ir saugumo komitetui (PSK). Europos Sąjungos biuras Kosove valdo PNPP pagalbos įgyvendinimą, o nuo 2012 m. vasario mėn. šio biuro vadovas taip pat yra Europos Sąjungos specialusis įgaliotinis Kosove (žr. 78 dalį).

## AUDITO APIMTIS IR METODAS

17. Šioje ataskaitoje nagrinėjamas pagrindinis klausimas:

„ar ES pagalba Kosovui teisinės valstybės srityje yra veiksminga?“

Pirmojoje ataskaitos dalyje kalbama apie tai, ar ES pagalba davė norimų rezultatų ir kokį poveikį ji daro bendrai pažangai įvairiose teisinės valstybės (policijos, teisingumo, muitinės, kovos su korupcija) srityse. Antrojoje ataskaitos dalyje nurodoma, kokiose srityse pagerinus ES pagalbos valdymą, pagalba galėtų būti veiksmingesnė. Tai visų pirma:

- a) aiškiai apibrėžti tikslai;
- b) ES institucijų veiksmų koordinavimas tarpusavyje ir su kitais donoriais bei Kosovo valdžios institucijomis;
- c) EULEX valdymas;
- d) pagalbos projektų valdymas;
- e) politinis dialogas ir sąlygų nustatymas.

18. Atliekant auditą buvo tikrinami dokumentai, vyko pokalbiai, taip pat surengti trys auditorių apsilankymai Kosove 2011 ir 2012 metais. Audito Rūmai patikrino aštuonių PNPP projektų imtį, atrinktą iš dvidešimties PNPP teisinės valstybės projektų, kuriems ES 2007–2010 m. įsipareigojo skirti lėšų ir kurie buvo įgyvendinami 2008–2011 m. laikotarpiu. Taip pat patikrintas vienas pagal stabilumo priemonę finansuojamas projektas. Auditorių tikrintiems projektams iš viso buvo skirta 21 milijonas eurų iš teisinės valstybės projektams skirtos bendros 85 milijonų eurų sumos. Audito Rūmai taip pat patikrino aštuonių EULEX vykdytų stebėjimo, mokymo ir konsultavimo (SMK) veiksmų imtį (iš viso buvo pradėti 45 SMK veiksmai)<sup>15</sup>. Audito imtis išsamiai aprašyta **II priede**, o išsamūs audito kriterijai pateikti **III priede**.

<sup>15</sup> EULEX iš pradžių įgyvendino 36 policijos padaliniai, 5 teisingumo struktūrų padaliniai ir 4 muitinės padaliniai skirtus SMK veiksnius.

19. Vertindami ES pagalbos poveikį konkretiems sektoriams, Audito Rūmai rėmėsi kitokiais audito įrodymais, be kita ko, kitų Kosove Komisijos finansuojamų teisinės valstybės projektų ir EULEX vadovaujamų SMK veiksmų dokumentais. Auditoriai taip pat peržiūrėjo Kosovo valdžios institucijų ir kitų Kosove dalyvavusių donorų bei suinteresuotųjų subjektų ataskaitas ir parengė literatūros sąrašą (žr. **V priedą** „Literatūros sąrašas“). Be to, Audito Rūmų auditoriai kalbėjosi su atsakingų Kosovo valdžios institucijų, tarptautinės bendruomenės ir Kosovo pilietinės visuomenės atstovais.
  
20. Audito Rūmai, siekdami gauti pagrindinę informaciją apie padėtį Kosove ir įsitikinti audito klausimų tinkamumu, rėmėsi patariamąsios tarptautinių ekspertų grupės darbu.



## PASTABOS

### **NEPAISANT SVARBIOS ES SUTEIKTOS PAGALBOS, STIPRINANT TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPUS NEPASIEKTA DIDESNĖS PAŽANGOS, TOLIAU KLESTI ORGANIZUOTAS NUSIKALSTAMUMAS IR KORUPCIJA**

- 21.** Šiame skirsnyje aprašyti Audito Rūmų atlikto PNPP projektų ir EULEX SMK veiksmų imties audito rezultatai. Jame taip pat siekiama įvertinti ES pagalbos poveikį bendrai teisinės valstybės pažangai policijos, teisminių institucijų, muitinės ir kovos su korupcija srityse, taip pat Šiaurės Kosove. Be to, šiame skyriuje vertinama, ar daromą pažangą bus įmanoma išlaikyti ateityje.

#### **KOSOVO POLICIJA: AUDITO RŪMŲ PATIKRINTOS ES INTERVENCIJOS ŠIOJE SRITYJE BUVO GANA SĖKMINGOS, TAČIAU TEBĖRA DIDELIŲ PROBLEMŲ, VISŲ PIRMA REIKIA KOVOTI SU ORGANIZUOTU NUSIKALSTAMUMU**

##### **ES PAGALBA**

- 22.** Komisija ir EULEX nuo 2007 m. įvairiais būdais remia Kosovo policiją (16 PNPP projektų, kuriems skirta 33 milijonų eurų suma, taip pat 36 SMK veiksmai). Audito Rūmai patikrino du PNPP projektus<sup>16</sup> ir keturis SMK veiksmus<sup>17</sup>.
- 23.** Abiejų auditorių patikrintų PNPP projektų tikslas buvo stiprinti Kosovo policijos gebėjimą atlikti naująją užduotį – stebėti Kosovo sienas ir skiriamąsias linijas<sup>18</sup>. Kadangi rengiant šį projektą veiksmai nebuvo pakankamai koordinuojami, Komisijos teikiama parama atskiros pasienio ir skiriamosios linijos policijos žvalgybos sistemos kūrimui prieštaravo EULEX tikslui sukurti vieną bendrą Kosovo policijos žvalgybos sistemą. Buvo labai vėluojama įgyvendinti abu projektus, ypač (daugiau kaip metus) tiekti įrangą.
- 24.** Svarbi projekto dalis buvo veikiančios JAV finansuojamos sienų valdymo sistemos<sup>19</sup> pakeitimas nauja visiškai ES standartus atitinkančia sistema. Tai, kad iš pradžių buvo įdiegta ES standartų neatitinkanti sistema, rodo nepakankamą Komisijos ir JAV veiksmų koordinavimą (taip pat žr. 86 dalį). Įdiegti naująją sistemą buvo sunku, nes Kosovo valdžios institucijos buvo linkusios toliau dirbti su esama sistema.

<sup>16</sup> „Pasienio ir skiriamosios linijos policijos įranga“ (kelios tiekimo sutartys, kurių vertė siekė 3 milijonus eurų) ir „Pasienio ir skiriamosios linijos policija“ (2,6 milijono eurų vertės porinis projektas su valstybių narių ekspertais).

<sup>17</sup> „Pasienio policijos darbo planavimo gerinimas“; „Žvalgyba grindžiama policijos veikla“; „Kosovo policijos sistemos racionalizavimas“; „Komandinis darbas atliekant nusikalstamų veikų tyrimus“.

<sup>18</sup> Skiriamąja linija vadinama riba tarp Kosovo ir Serbijos teritorijų, o sienomis – Kosovo ribos su Albanija, buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija ir Juodkalnija. Šioje ataskaitoje minimos „sienos“ nereiškia, kad prieštaraujama valstybių narių pozicijoms dėl Kosovo statuso.

<sup>19</sup> Asmenų tapatybės nustatymo, saugaus palyginimo ir įvertinimo sistema (PISCES), kurią finansuoja JAV valstybės departamentas.

- 25.** Nuo 2009 m. gegužės mėn. iki 2010 m. lapkričio mėn. įgyvendintas porinis projektas, konsultuojant techniniais klausimais ir rengiant mokymo kursus, taip pat prisidėjo tobulinant Kosovo pasienio ir skiriamosios linijos policijos darbą. Tačiau projekto 18 mėnesių laikotarpio nepakako užtikrinti, kad Kosovo policija visiškai perimtų jai pagal šį projektą išaiškintą naująją praktiką.
- 26.** SMK veiksmu „Pasienio policijos darbo planavimo gerinimas“ buvo sėkmingai sustiprintas pasienio policijos gebėjimas planuoti; šis veiksmas papildė pagal PNPP finansuojamus šiam Kosovo policijos padaliniui skirtus projektus.
- 27.** Vykdyti SMK veiksmą „Žvalgyba grindžiama policijos veikla“ labai trukdė Kosovo valdžios institucijoms reikiamų finansinių ir personalo išteklių stoka. EULEX SMK veiksmu „Kosovo policijos sistemos racionalizavimas“ padėjo kurti naują policijos sistemą, kurioje sutelktos iki tol buvusios nesistemos žvalgybos duomenų rinkimo funkcijos. Nors šie du SMK veiksmai buvo naudingi, Kosovo policijos gebėjimai strategiškai planuoti ir grįsti policijos veiklą žvalgyba apskritai tebėra menki.
- 28.** SMK veiksmo „Komandinis darbas atliekant nusikalstamų veikų tyrimus“ tikslas buvo policijos ir prokuratūrų bendradarbiavimas, tačiau šį veiksmą teko sustabdyti, nes prokurorai nusprendė teikti pirmenybę bylų tyrimui, todėl pastangoms stiprinti gebėjimus liko mažiau išteklių (žr. 95 dalį).
- 29.** Nors buvo padaryta šioje tokia pažanga, ypač KFOR perduodant atsakomybę už sienų ir skiriamosios linijos kontrolę Kosovo valdžios institucijoms, ES pagalba policijai, kurią tikrino Audito Rūmai, padėties reikšmingai nepagerino.

## KOVA SU ORGANIZUOTU NUSIKALSTAMUMU

- 30.** Nepaisant ES ir kitų donorų pagalbos, Kosovo pažanga kovojant su organizuotu nusikalstamumu buvo menka. ES kriminalinės žvalgybos biuro (EUOCI) 2010 m. strateginiame organizuoto nusikalstamumo Kosove grėsmės įvertinime išties buvo padaryta išvada, kad „organizuoto nusikalstamumo padėtis Kosove beveik nepasikeitė nuo tarptautinės bendruomenės įsikišimo 1999 m. vasarą“<sup>20</sup>. Dėl patirties stokos ir politinio kišimosi sunkūs nusikaltimai iki šiol tiriami neveiksmingai. Kosovo valdžios institucijos taip pat nepakankamai geba kovoti su finansiniais bei ekonominiais nusikaltimais ir pinigų plovimu.
- 31.** Didelis trūkumas, kenkiantis policijos ir prokurorų bendradarbiavimui, yra tai, kad nėra bendros duomenų bazės, todėl neįmanoma sekti ir koordinuoti atliekamų baudžiamųjų bylų tyrimų. Kartais susidaro tokia padėtis, kai prokurorai nežino apie policijos atliekamus tyrimus arba policija – apie prokuratūrų tyrimus. Tai yra rimta kliūtis kovojant su organizuotu nusikalstamumu ir tai, kad policija ir prokurorai iki šiol nesiėmė paprastų veiksmų padėčiai ištaisyti, pavyzdžiui, nenustatė bendrų bylų identifikacijos numerių, rodo, kad trūksta politinio ryžto užtikrinti bendradarbiavimą.
- 32.** Europolas yra Europos teisėsaugos institucija, kurios tikslas – gerinti veiksmingą valstybių darbą ir bendradarbiavimą užkertant kelią organizuotam nusikalstamumui ir su juo kovojant. Kadangi kai kurios ES valstybės narės nepripažįsta Kosovo valstybės, Europolas negali su Kosovo valdžios institucijomis sudaryti operatyvinių ir (arba) strateginių susitarimų<sup>21</sup>, taigi Kosovo nėra Tarybos patvirtintame trečiųjų šalių, su kuriomis Europolas gali sudaryti tokius susitarimus, sąrašė<sup>22</sup>. Be to, Europolas negali sudaryti tiesioginio susitarimo dėl bendradarbiavimo su EULEX, nes EULEX, kaip ir visos BSGP misijos, neturi teisinio subjektiškumo (žr. 93 dalį). Siekdamas įveikti šią kliūtį, Europolas sukūrė specialų mechanizmą, skirtą keistis svarbia informacija su EULEX. Vis dėlto šio mechanizmo veiksmingumas priklauso nuo valstybių narių pasirengimo bendradarbiauti; šiuo metu prie jo yra prisijungusios trys valstybės narės<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> ES kriminalinės žvalgybos biuro (EUOCI) 2010 m. lapkričio mėn. strateginis organizuoto nusikalstamumo Kosove grėsmės įvertinimas.

<sup>21</sup> Susitarimai, pagal kuriuos leidžiama keistis informacija (strateginiai) ir asmens duomenimis (operatyviniai).

<sup>22</sup> 2009 m. lapkričio 30 d. Tarybos sprendimas 2009/934/TVR dėl įgyvendinimo taisyklių, reglamentuojančių Europolo santykius su partneriais, įskaitant keitimąsi asmens duomenimis ir įslaptinta informacija, priėmimo (OL L 325, 2009 12 11, p. 6).

<sup>23</sup> Europos kovos su tarptautine prekyba narkotikais pakte taip pat pažymima, kad reikėtų gerinti Europolo ir EULEX keitimąsi informacija, nes Kosovas yra vienas svarbiausių maršrutų, kuriais neteisėtai prekiauti skirti narkotikai vežami į Vakarų Europą.

- 33.** Nepakankamas Kosovo valdžios institucijų gebėjimas užtikrinti pagrindinių liudytojų apsaugą nagrinėjant svarbias bylas ir tai, kad liudytojus yra sunku perkelti iš Kosovo į užsienį, yra rimti trūkumai, nes „liudytojų bauginimo atvejai toliau kliudo teisingumo sistemai tinkamai veikti“<sup>24</sup>. Nors ES teikia pagalbą pagal Vakarų Balkanams skirtą regioninį PNPP projektą<sup>25</sup>, jos poveikis Kosovui tikriausiai bus ribotas dėl Kosovo liudytojų apsaugos padalinio finansinės ir teisinės sistemos trūkumų.

**KOSOVO TEISMINĖS INSTITUCIJOS: AUDITO RŪMŲ PATIKRINTOS ES INTERVENCIJOS ŠIOJE SRITYJE PADĖJO SUSTIPRINTI GEBĖJIMUS, TAČIAU TEISMŲ SISTEMOJE TEBĖRA ESMINIŲ TRŪKUMŲ**

**ES PAGALBA**

- 34.** Komisija ir EULEX finansuoja 15 PNPP projektų ir vieną stabilumo priemonės (SP) projektą, kuriems skirta bendra 58 milijonų eurų suma, taip pat šešis SMK veiksmus. Audito Rūmai patikrino du projektus: „Parama teismo pareigūnų tinkamumo tikrinimo ir pakartotinio skyrimo procesui“ (šiam projektui skirta 5,9 milijono eurų pagal SP ir PNPP) ir „Teisės studijų sistemos reforma“ (3,6 milijono eurų). Taip pat atliktas dviejų SMK veiksmų („Baudžiamųjų ir civilinių bylų teisėjai“ ir „Prokurorai“) auditas.
- 35.** Patikimumo tikrinimo ir pakartotinio skyrimo procesų tikslas buvo nustatyti ir rekomenduoti tinkamus kandidatus į teismo pareigūnus<sup>26</sup>. Šis procesas buvo svarbus siekiant didesnio pasitikėjimo Kosovo teismine institucijomis. Vis dėlto užbaigus šį projektą 28 % laisvų darbo vietų (127 iš 461) tebebuvo neužimtos, iš dalies todėl, kad 31 kandidato, rekomenduoto tarptautinių įgaliotinių<sup>27</sup>, vėliau nepatvirtino Kosovo valdžios institucijos<sup>28</sup>. Buvo užimta tik 33 % mažumų atstovams numatytų skirti pareigų. Apskritai teisėjų ir prokurorų Kosove tebėra labai nedaug<sup>29</sup>.
- 36.** PNPP projektą „Teisės studijų sistemos reforma“ buvo labai vėluojama įgyvendinti, iš dalies todėl, kad kilo problemų užtikrinant Kosovo valdžios institucijų bendrą finansavimą. Nors daugumą projekto tikslų galiausiai pavyko pasiekti, dėl jo rezultatų tvarumo abejojama. Šio projekto nebuvo galima įgyvendinti šiaurės Kosove (žr. 56 dalį).

<sup>24</sup> Generalinio sekretoriaus ataskaita dėl Jungtinių Tautų laikinosios administracijos misijos Kosove, 2012 m. sausio 31 d., p. 7.

<sup>25</sup> PNPP 2009 m. projektas „Bendradarbiavimas baudžiamosios teisenos srityje: liudytojų apsauga kovojant su sunkių formų nusikalstamumu ir terorizmu“ (angl. WINPRO), kuriam skirta 4 milijonų eurų suma.

<sup>26</sup> Pakartotinio skyrimo procese, kurį finansavo tarptautiniai donoriai, buvo vieną kartą visapusiškai patikrintas visų kandidatų į nuolatinės Kosovo teisėjų ir prokurorų pareigas tinkamumas. Tai buvo numatyta M. Ahtisaario pasiūlyme (3 straipsnis, IV priedas).

<sup>27</sup> Nepriklausoma teismų ir prokuratūros taryba.

<sup>28</sup> Rezultatai buvo priešingi negu po panašių pastangų Bosnijoje ir Hercegovinoje; pastarojoje šalyje Aukštoji teismų ir prokuratūros taryba (angl. HJPC), tikrinusi teisėjų ir prokurorų sąžiningumą ir profesinę kompetenciją, taip pat buvo atsakinga už jų skyrimą į pareigas. Taip buvo užtikrintas visiškas teismo pareigūnų pakartotinio skyrimo procedūros nepriklausomumas.

<sup>29</sup> Kosove 100 000 piliečių tenka 14 teisėjų, palyginti su kitomis šalimis Juodkalnija (51), Kroatija (41) ir Vengrija (27), ir dar mažiau prokurorų – 3,7, palyginti su Juodkalnija (13,4), Bosnija ir Hercegovina (7,3) ir Vengrija (17,3). Žr. 2011 m. EULEX programos ataskaitos p. 34.

- 37.** EULEX teisėjai ir prokurorai eina vykdomąsias pareigas kaip tikri Kosovo teisminių institucijų nariai, todėl jiems lieka mažiau laiko gebėjimų stiprinimo veiklai. Kai kurie SMK veiksmai jau baigiami, tačiau vykdant kitus veiksmus, ypač tuos, kuriuose dalyvauja prokurorai, dar reikės įdėti daug pastangų. Abiem SMK veiksmis, kuriuos išsamiai patikrino auditoriai, buvo sustiprinti vietos teisėjų ir prokurorų gebėjimai. Tačiau vietos teisminės institucijos vis dar nepajėgia nagrinėti tam tikrų rūšių sudėtingų bylų (susijusių su organizuotu nusikalstamumu, ekonominiais nusikaltimais ir korupcija, taip pat karo nusikaltimais) ne tik dėl kompetencijos trūkumo, bet ir dėl grasinimų bei bauginimų.

#### TEISMŲ SISTEMOS VEIKIMAS

- 38.** Nors auditorių patikrinti ES projektai apskritai padėjo stiprinti teisminių institucijų gebėjimus, šioje srityje tebėra esminių trūkumų. Nepaisant EULEX teisėjų ir prokurorų dalyvavimo, politinis kišimasis į teisminių institucijų darbą Kosove tebėra didelė problema. Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija (ESBO) cituodama vieno teisininko žodžius pranešė, kad „teisėjai nėra linkę priimdami nuosprendžius vadovautis vien tik įstatymais – dažnai jie iš anksto tikisi patirti išorės poveikį ir jam paklūsta“<sup>30</sup>. 2011 m. rugpjūčio mėn. Kosovo valdžios institucijos inicijavo teisės aktus siekdamas sumažinti EULEX vykdomuosius įgaliojimus Specialiosios kolegijos reforma, po kurios EULEX teisėjai nebesudarys daugumos Aukščiausiojo teismo specialiosios kolegijos pirmosios instancijos lygmeniu<sup>31</sup>.
- 39.** Nenašus teisėjų ir prokurorų darbas tebėra didelė problema. Dėl daugybės neišnagrinėtų bylų (2011 m. liepos 31 d. tokių bylų buvo 211 588) mažėja pasitikėjimas teisingumo sistema ir mažiau linkstama į ją kreiptis. Pagal naują 2010 m. lapkričio mėn. pradėtą strategiją iki 2008 m. pradėtų ir nebaigtų bylų skaičius buvo sumažintas 46 %<sup>32</sup>, tačiau Komisija ir EULEX negali įsitikinti, kad siekiant šio tikslo visais atvejais buvo laikomasi tinkamo teisinio proceso. Komisija ir kiti donorai taip pat finansuoja papildomus projektus, kuriais siekia, kad mažiau bylų patektų į teismus, kaip antai alternatyvaus ginčų sprendimo projektą arba notaro profesijos įtvirtinimą Kosove, tačiau dabar dar per anksti vertinti šių projektų poveikį teismų darbo krūviui.
- 40.** Bylos teisėjams ir prokurorams skiriamos nepakankamai skaidriai, ne visada remiantis iš anksto nustatytais objektyviais kriterijais ir procesinėmis garantijomis. Tai didelis trūkumas, nes taip renkant atsakingą teisėją arba prokurorą atveriami keliai politiniam kišimuisi. Siekiant spręsti šią problemą 2004 m. pradėtas ES finansuojamas Teismų valdymo informacinės sistemos projektas, tačiau ši sistema vis dar neveikia.

<sup>30</sup> ESBO „Kosovo teismų nepriklausomumas: instituciniai ir funkciniai aspektai“, 2012 m. sausio mėn., p. 7.

<sup>31</sup> Jungtinių Tautų generalinis sekretorius pareiškė didelį susirūpinimą, kad šiais teisės aktais bus ne tik apribotas EULEX dalyvavimas vykdant teisminę privatizacijos priežiūrą, bet ir labai sumažės garantijų, kad iš privatizacijos gautos įplaukos bus tinkamai panaudotos (žr. Generalinio sekretoriaus 2011 m. spalio 31 d. ataskaitos dėl UNMIK 31 punktą).

<sup>32</sup> Šia strategija siekiama užbaigti bent dalį iš 161 273 bylų, kurios buvo pradėtos iki 2008 m. gruodžio 31 d. ir nebaigtos iki 2010 m. pabaigos. 2012 m. balandžio mėn. duomenimis, iki šiol dar nebaigta 87 914 iš šių bylų. Kosovo teisėjų taryba, „Kosovo teisminių institucijų darbo pažanga įgyvendinant nacionalinę susikaupusių bylų mažinimo strategiją“, 2012 m. balandžio 25 d.

41. Teisinių reformų srityje padaryta šiokia tokia pažanga (žr. 62 dalį), tačiau tebėra labai sunku užtikrinti tinkamą įstatymų priėmimą ir vykdymą. Komisija 2011 m. įvertino, kad iki tol buvo įvykdyta tik 40 % visų Kosovo teismų sprendimų<sup>33</sup>.

#### **KOSOVO MUITINĖ: ES INTERVENCIJOMIS IŠ ESMĖS PAVYKO SUSTIPRINTI KOSOVO MUITINĖS GEBĖJIMUS**

42. Komisija ir EULEX teikė pagalbą Kosovo muitinei dviem PNPP projektais, kuriems skirta 2,7 milijono eurų suma, ir keturiais SMK veiksmis. Audito Rūmai patikrino du PNPP projektus „Mokesčių ir muitų sistemos planavimas“ ir „Parama muitinės ir mokesčių administracijoms“, taip pat du SMK veiksmus „Vidaus ryšių ir keitimosi duomenimis stiprinimas“ ir „Integruoto sienų valdymo veiksmų plano įgyvendinimas“.
43. Nors tam tikrų problemų būta<sup>34</sup>, Komisijos ir EULEX pagalbos tikslas stiprinti Kosovo muitinės gebėjimus iš esmės buvo pasiektas.
44. Vis dėlto pažangos muitinės srityje buvo pasiekta. Kosovo muitinės pajamos padidėjo nuo 527 milijonų eurų 2007 m. iki 700 milijonų eurų 2010 m. Be to, Kosovo muitinė aktyviai dalyvauja kovoje su pinigų plovimu, nors muitinius tikrinimus reikėtų atlikti sistemingiau. Buvo priimtas naujas, ES teisės aktus bendrais bruožais atitinkantis muitinės įstatymas; vis dėlto galiojančių muitų teisės aktų įgyvendinimas iki šiol turi trūkumų.
45. Nepaisant bendro pagerėjimo, Kosovo muitinės ir generalinės prokuratūros veiksmų koordinavimas tebėra menkas ir tai trukdo veiksmingai tirti sunkius nusikaltimus ir patraukti už juos baudžiamojon atsakomybėn. Be to, Kosovo gyventojai iki šiol laiko Kosovo muitinę viena labiausiai korumpuotų valstybės tarnybų<sup>35</sup>, nors į teismą patenka nedaug korupcijos bylų.

<sup>33</sup> Stabilizacijos ir asociacijos proceso (SAP) dialogo 2-asis plenarinis posėdis 2011 m. liepos 1 d.

<sup>34</sup> Išskyrus SMK „Integruoto sienų valdymo veiksmų plano“ veiksmą, kurio tikslo – pasiekti ES lygį – per trumpą terminą nebuvo įmanoma įgyvendinti. Nors šiuo SMK veiksmu pagerintas Kosovo muitinės bendradarbiavimas su Kosovo policija, jis dar nepasiekė veiksmingam integruotam sienų valdymui būtino lygio.

<sup>35</sup> Jungtinių Tautų vystymo programos (UNDP) visuomenės apklausos ataskaitos pagrindiniai faktai, III dalis (*Public Pulse Poll report: Fast Facts III*), 2011 m. gruodžio 11 d., p. 6.

## KOVA SU KORUPCIJA: ES INTERVENCIJOS NEDAVĖ GERESNIŲ REZULTATŲ KOVOJANT SU KORUPCIJA, KURI TEBĖRA DIDELĖ PROBLEMA

### ES PAGALBA

- 46.** Komisija finansavo septynis PNPP projektus, kuriais siekta kovoti su korupcija; bendra jų vertė – 8,5 milijono eurų EULEX kovai su korupcija neskyrė jokių konkrečių SMK veiksmų, siūlydama korupciją laikyti visuotine problema, į kurią reikėtų atsižvelgti visoje EULEX veikloje. Audito Rūmai patikrino du PNPP projektus „Parama viešųjų pirkimų reformai“ (2 milijonai eurų) ir „Parama Kovos su korupcija agentūrai“ (1 milijonas eurų).
- 47.** Įgyvendinti projektą „Parama viešųjų pirkimų reformai“ kliudė Komisijos ir Kosovo valdžios institucijų nesutarimas dėl to, ar neseniai priimtas Viešųjų pirkimų įstatymas visiškai atitiko ES teisę ir procedūras. Todėl Komisija šiuo projektu daugiausia siekė padėti parengti naują Viešųjų pirkimų įstatymą, kuris visiškai atitiktų ES teisės nuostatas. Tai buvo trečias per mažiau kaip trejus metus rengtas viešųjų pirkimų įstatymo projektas. Kadangi jam buvo teikiama pirmenybė, teko atsisakyti labai reikalingo darbo su antriniais teisės aktais ir mokymo įgyvendinti naująjį įstatymą.
- 48.** Pagal techninės pagalbos projektą „Parama Kovos su korupcija agentūrai“ persvarstyti svarbūs kovai su korupcija skirtų teisės aktų pasiūlymai. Parengtos 35 rekomendacijos, tačiau Kosovo valdžios institucijos pritarė tik 14 (40 %) iš jų<sup>36</sup>. Rengiant šį projektą buvo numatyta atlikti agentūros organizacijos vertinimą, tačiau ši nuostata vėliau pakeista nauju Kosovo teisėsaugos institucijų keitimosi informacija mechanizmu, kuris vis dar neveikia. Projektu buvo siekiama stiprinti agentūros gebėjimus, tačiau visą naująją 2012–2016 m. laikotarpiai skirtą kovos su korupcija strategiją parengė išorės ekspertas. Taip pat buvo siekiama, kad daugiau bylų pasiektų prokuratūrą, tačiau prokuratūrai teikiamų bylų 2009–2010 m. sumažėjo nuo 68 iki 29 (žr. 55 dalį).
- 49.** Nors EULEX teisėjai ir prokurorai korupcijos byloms teikia pirmenybę, esami rezultatai netenkina didelių Kosovo gyventojų lūkesčių<sup>37</sup>. Tokia padėtis susiklostė ypač todėl, kad sudėtingus tyrimus yra sunku užbaigti.

<sup>36</sup> Komisijos ir EULEX manymu, visos pateiktos rekomendacijos buvo svarbios. Kosovo valdžios institucijos nepaaiškino, kodėl atmetė daugumą rekomendacijų.

<sup>37</sup> Kosovo gyventojai tikėjosi, kad EULEX pradėjęs veiklą, sustiprės kova su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu. Tokį požiūrį kartais skatino ir patys EULEX darbuotojai savo viešais pareiškimais.

50. Apskritai, nors Komisijos pagalba ir EULEX vykdomosios funkcijos padėjo kiek sėkmingiau kovoti su korupcija, lauktų rezultatų nepasiekta.

#### KOVA SU KORUPCIJA

51. Daugelyje sričių tebėra įsigalėjusi korupcija ir tai Kosovo gyventojams kelia didelį susirūpinimą<sup>38</sup>. Pagal *Transparency International* 2011 m. korupcijos suvokimo indeksą (CPI) Kosovo rodiklis yra 2,9. Tai reiškia, kad šalyje korupcija yra plačiai paplitusi. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO) taip pat pranešė, kad „padėtis Kosove tebėra labai palanki visų lygmenų korupcijai, tad Kosovui gresia didelis pavojus tapti (arba jis jau tapo) privilegijuotųjų mažumos valdoma valstybe“<sup>39</sup>.
52. Nors trūksta finansinių ir žmogiškųjų išteklių, Kosovo valdžios institucijos kovai su korupcija pasirinko sudėtingą institucinę struktūrą. Įsteigtoms trimis tarnyboms trūksta įgaliojimų, o jų atsakomybės sritys iš dalies sutampa<sup>40</sup>. Be to, Kosovo kovos su korupcija agentūra pati negali tirti nusikalstamų veikų nei traukti baudžiamojon atsakomybėn korupcija įtariamų asmenų.
53. Viešųjų pirkimų priežiūros procesas taip pat yra sudėtingas, jame tiesiogiai dalyvauja trys centrinės tarnybos<sup>41</sup>. Be to, Kosove veikia daugiau kaip 150 perkančiųjų organizacijų. Tokia sudėtinga sistema ir susiskaidymas nedideliame (1,7 mln. gyventojų) Kosove didina korupcijos riziką<sup>42</sup>. ES, teikdama pagalbą, šio klausimo nesprendžia ir vedant politinį dialogą jis nesvarstomas politiniu lygmeniu (taip pat žr. 97 dalį).
54. Kosovo asamblėja neseniai priėmė naujus įstatymus, kuriais siekiama skaidresnio ir atskaitingesnio viešojo administravimo<sup>43</sup>. Tačiau šie įstatymai yra nepakankamai veiksmingi dėl jų pačių trūkumų (žr. **IV priedą**) ir netinkamo įgyvendinimo<sup>44</sup>, taip pat įsigalėjusio nebaudžiamumo už šių įstatymų pažeidimus<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuro (UNODC) 2010 m. apklausos duomenimis, Kosovo plačioji visuomenė tebėra labai susirūpinusi dėl korupcijos. Ta pati apklausa atskleidė, kad 11 % Kosovo gyventojų praėjusiais metais davė kyšį valstybės tarnautojui. UNODC 2010 m. ataskaita, „Korupcija Vakarų Balkanuose. Gyventojų požiūris į kyšininkavimą“ (*Corruption in the Western Balkans, bribery as experienced by the population*).

<sup>39</sup> SIGMA 2011 m. Kosovo vertinimo ataskaita, EBPO, 2011 m., p. 15.

<sup>40</sup> Kosovo kovos su korupcija agentūra, Kovos su korupcija taryba ir Gero valdymo tarnyba.

<sup>41</sup> Viešųjų pirkimų agentūra, Viešųjų pirkimų reguliavimo komisija ir Viešųjų pirkimų priežiūros tarnyba.

<sup>42</sup> 2011 m. Kosovo viešųjų pirkimų rinkoje, kurią sudarė mažiau kaip 800 milijonų eurų, dalyvavo 158 perkančiosios organizacijos. Vidutinė viešųjų pirkimų sutarties suma buvo mažesnė kaip 45 000 EUR (išimtis – viena neįprasta 236 milijonų eurų vertės sutartis). Žr. Viešųjų pirkimų reguliavimo komisijos 2011 m. metinės ataskaitos p. 31.

<sup>43</sup> Turto deklaravimo įstatymas, įstatymas dėl interesų konfliktų prevencijos valstybės tarnyboje ir įstatymas dėl teisės susipažinti su viešais dokumentais.

<sup>44</sup> EBPO taip pat pranešė, kad „Kosovas šiuo metu priima išskirtinį įstatymų rinkinį, kurio tikslas – korupcijos bei organizuoto nusikalstamumo prevencija ir kova su jais. Taip pat kuriama reikiama institucinė struktūra, tačiau kadangi šioje srityje negaunama aiškių rezultatų, kyla abejonių dėl gebėjimo taikyti šiuos įstatymus ir pasiryžimo juos įgyvendinti, taip pat dėl institucijų ir jų darbuotojų gebėjimų.“ SIGMA 2011 m. Kosovo vertinimo ataskaitos 14 p.

<sup>45</sup> „ES kovos su korupcija reikalavimai: Albanijos, Kosovo, BJRM ir Turkijos pažangos vertinimas“ (*EU anti-corruption requirements: measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey*), „Transparency International“, 6 p.



55. Apskritai Kosovo valdžios institucijos kovai su korupcija neteikia pirmenybės. Kosovo valdžios institucijos dar neįvertino dviejų ankstesnių (2004–2007 ir 2009–2011 m.) kovos su korupcija strategijų rezultatų ir poveikio, nors jau patvirtino naują 2012–2016 m. laikotarpio strategiją (žr. 48 dalį). 2012 m. Europos partnerystės veiksmų plane numatyti penki veiksmai, kuriais siekiama kovoti su korupcija, bet jiems visiems skirta tik 17 000 EUR lėšų suma, o, pavyzdžiui, ekologiškam vairavimui skatinti iš Kosovo biudžeto skiriama 25 000 eurų.

**ŠIAURĖS KOSOVE ES INTERVENCIJOS NEBUVO REIKŠMINGOS,  
O DIEGIANT TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPUS IKI ŠIOL NEPADARYTA  
BEVEIK JOKIOS PAŽANGOS**

56. Per PNPP teisinės valstybės projektus ir SMK veiksmus įgyvendinama ES pagalba nėra konkrečiai skiriama Šiaurės Kosovui. Bendri visam Kosovui skirti PNPP projektai ir SMK veiksmai daugeliu atvejų nepadarė beveik jokio poveikio Kosovo šiaurėi. Pavyzdžiui, projektu „Parama viešųjų pirkimų reformai“ buvo padedama mokytį ir atestuoti už viešuosius pirkimus atsakingus pareigūnus, tačiau juo nepasinaudojo nė vienas pareigūnas iš Šiaurės Kosovo savivaldybių, kurių gyventojų dauguma yra serbai. Kitu projektu „Teisės studijų sistemos reforma“ buvo padedama tobulinti Prištinos universiteto teisės studijų programą, tačiau serbų valdomas Prištinos-Kosovo Mitrovicos universitetas šioje veikloje nedalyvavo (žr. 36 dalį).
57. Taip yra daugiausia todėl, kad Prištinoje įsikūrusios Kosovo valdžios institucijos nepakankamai kontroliuoja Šiaurės Kosovą, kuris dėl silpnų policijos pajėgų ir neveiksmingos teismų sistemos garsėja kaip organizuotų nusikalstamų grupių prieglobstis<sup>46</sup>.
58. EULEX policijos pajėgos labai stengiasi tęsti veiksmus Šiaurės Kosove. EULEX rekomenduoja įsteigti minios valdymo ir riausių malšinimo padalinį, kuriame dirbtų įvairių tautybių pareigūnai, bet iki šiol to nepavyko padaryti. Šiaurėje esantys policijos skyriai, kuriuose daugiausia dirba Kosovo serbai, iš esmės priklauso bendrai Kosovo policijos pavaldumo struktūrai, bet iš tiesų jie beveik nepalaiko ryšių su Prištinoje įsikūrusia policijos vadovybe. Dauguma specialių Kosovo minios valdymo ir riausių malšinimo policijos padalinių pareigūnų yra Kosovo albanai ir tai kelia įtampą, kai šie padaliniai dislokuojami Šiaurės Kosove.

<sup>46</sup> Europos Sąjungos Tarybos ataskaita dėl Vakarų Balkanų regiono Nr. 11791/11, 2011 m. birželio 20 d., p. 29.

- 59.** Kosovo muitinės tarnybai, kurioje nepakankamai atstovaujama mažumų grupėms, taip pat sunku dirbti šiaurėje, pavyzdžiui, jos darbuotojai du Serbijos ir Kosovo skiriamosios linijos perėjimo punktus<sup>47</sup> gali pasiekti tik oro transportu. Šiuose perėjimo punktuose EULEX ir Kosovo muitinės pareigūnai renka informaciją apie komercinio transporto judėjimą, tačiau nerenka muitų.
- 60.** Nuo 2008 m. Šiaurės Kosove negali dirbti nei vietos teisėjai, nei prokurorai. Be to, EULEX teisėjų ir prokurorų susisiekimo galimybės buvo ribotos dėl kelių užkardų, todėl nuo 2011 m. liepos mėn. iki 2012 m. vasario mėn. jie negalėjo dirbti Mitrovicos teisme. Veikia alternatyvūs teismai pagal Serbijos teisę, tačiau jų sprendimų teisėtumo nepripažįsta Kosovo valdžios institucijos.
- 61.** Nuo 2011 m. EULEX siekia „palikti ryškesnį pėdsaką“ Šiaurės Kosove ir padidino šiame regione gyvenančių darbuotojų skaičių iki 40. Be to, EULEX sudarė specialią Mitrovicos darbo grupę, kuriai pavesta vykdyti nusiikalstamų veikų tyrimus bendradarbiaujant su ES kriminalinės žvalgybos biuru ir naudojantis Kosovo policijos, Kosovo muitinės, EULEX policijos ir EULEX muitinės padalinių ištekliais. Tačiau dėl Šiaurės Kosove patirtų sunkumų šiaurėje gyvenantiems šios darbo grupės pareigūnus teko perkelti į pietus nuo Ibaro upės.

**ILGALAIKIO ES INTERVENCIJŲ POVEIKIO TIKIMYBĖ MAŽĖJA DĖL VIETOS LYGMENS NETVIRTOS POLITINĖS VALIOS, MENKO FINANSINIO PAJĖGUMO IR RIBOTOS PILIETINĖS VISUOMENĖS ĮTAKOS**

- 62.** Norint ES pagalba pasiekti tvarių rezultatų, būtina Kosovo valdžios institucijų politinė parama teisinės valstybės sektoriaus stiprinimui, tačiau abejojama, ar nacionalinėms institucijoms pakanka ryžto įgyvendinti naujus įstatymus; pavyzdžiui, keturi pagrindiniai įstatymai<sup>48</sup> buvo parengti beveik nedalyvaujant vietos atstovams.
- 63.** Taip pat abejojama dėl Kosovo valdžios institucijų finansinio pajėgumo tęsti projektų veiklą po to, kai ES nutrauks finansavimą, ir apskritai finansuoti teisinės valstybės sektorių. Nuo 2008 m. didėjant valstybės išlaidoms, taip pat didėjo biudžeto deficitas. 2010 m. liepos mėn. su Tarp-tautiniu valiutos fondu pasirašytą rezervinį susitarimą po kelių mėnesių teko nutraukti, kai buvo labai padidintas darbo užmokestis valstybės sektoriuje.

<sup>47</sup> Šie du skiriamosios ribos perėjimo punktai yra 1-oji perėja (*Jarinie*) ir 31-oji perėja (*Brnjak*).

<sup>48</sup> Šie keturi įstatymai dėl teismų, prokuratūros ir Kosovo teismų bei prokuratūros tarybų buvo priimti 2010 m.

- 64.** Toks menkas finansinis pajėgumas labai neigiamai veikia teismų sistemą, dėl to, kad naujesiems teisės aktams įgyvendinti reikės papildomų lėšų; pavyzdžiui, Bendroji paramos teisinei valstybei koordinavimo taryba (JRCB) (žr. 76 dalį) pareiškė susirūpinimą dėl didelių biudžeto išlaidų pagal naująjį Liudytojų apsaugos įstatymą. Audito Rūmams patikrinus konkrečius PNPP projektus, paaiškėjo, kad Kosovo vyriausybės biudžetų nepakaks sustiprinto saugumo kalėjimo veikimui ir nepilnamečių justicijos reformai užtikrinti.
- 65.** Dažnai (taip pat iš dalies dėl politinio kišimosi) keičiantis Kosovo policijos vadovams<sup>49</sup> kyla grėsmė, kad nepavyks tvariai sustiprinti valdymo gebėjimų. Tai taip pat kenkia pasitikėjimui teisine valstybe. Be to, politinis kišimasis į teisminių institucijų darbą ardo teisinės valstybės pamatus ir mažina pasitikėjimą demokratinėmis institucijomis (žr. 35, 37, 38 ir 40 dalis). Europos Komisija yra susirūpinusi dėl per dažnai ir nepagrįstai prezidento teikiamos amnestijos<sup>50</sup>.
- 66.** Pilietinė visuomenė ir žiniasklaida, stebėdamos Kosovo valdžios institucijų darbą ir darydamos jai spaudimą, taip pat atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant, kad būtų tvariai stiprinami teisinės valstybės principai. Vis dėlto pilietinė visuomenė tebėra pažeidžiama ir pati patiria politinį spaudimą.

**NEPAISANT DAROMOS PAŽANGOS, REIKIA TOLIAU SIEKTI, KAD ES PAGALBA BŪTŲ EFEKTYVESNĖ IR VEIKSMINGESNĖ**

- 67.** Kaip pabrėžiama šio dokumento įvade, Kosovas nesenoje praeityje patyrė didelių sukrėtimų, o jo savivaldos patirtis – ribota. Esant tokioms aplinkybėms, akivaizdu, kad teisinės valstybės stiprinimas ir atitiktis ES standartams yra vidutinės trukmės ir ilgalaikis procesas. Vis dėlto atliekant šį auditą buvo nustatyta, kokiose srityse ES parama teisinei valstybei galėtų būti įdomiausia ir veiksmingiausia. Šios sritys aprašytos tolesniame skirsnyje.

<sup>49</sup> 2010–2011 m. pasikeitė keturi generaliniai direktoriai.

<sup>50</sup> Kosovo laikinasis prezidentas 2011 m. suteikė (dalinę) amnestiją 103 kaliniams, kurių daugelis buvo nubausti laisvės atėmimo bausmėmis už sunkius nusikaltimus. SEC(2011) 1207 final – 2011 m. Kosovo pažangos ataskaita, p. 13.

## TIKSLAI NĖRA PAKANKAMAI AIŠKIAI APIBRĖŽTI IR SUDERINTI

### GEBĖJIMŲ STIPRINIMO TIKSLAI IR VAIDMENYS NĖRA AIŠKIAI NUSTATYTI

#### 68. Bendroji EULEX misija yra tokia:

EULEX KOSOVO „padeda Kosovo valdžios, teisminėms ir teisėsaugos institucijoms darant pažangą siekiant tvarumo bei atskaitomybės ir toliau plėtojant bei stiprinant nepriklausomą daugiatautę teisingumo sistemą, daugiatautes policijos pajėgas ir muitinės tarnybą, užtikrindama, kad šios institucijos nepriklausytų nuo politinio kišimosi, bei laikydamosi tarptautiniu lygiu pripažintų standartų ir Europos geriausios praktikos“<sup>51</sup>.

Tačiau pagrindiniuose EULEX misijos įgyvendinimo planavimo dokumentuose – EULEX operacijos koncepcijoje (CONOPS) ir operacijos plane (OPLAN)<sup>52</sup> – nėra aiškių kriterijų ir objektyvių rodiklių, pagal kuriuos būtų galima vertinti šių tikslų įgyvendinimo pažangą.

#### 69. EULEX vykdo savo misiją tiek naudodamasi tam tikrais vykdomaisiais įgaliojimais, kuriuos perėmė iš UNMIK, tiek stiprindama gebėjimus SMK veiksmis. Šių dviejų sričių santykinė svarba nėra aiškiai apibrėžta.

#### 70. Europos Komisija nuo 2000 m. padeda stiprinti Kosovo gebėjimus teisinės valstybės srityje, tačiau kai Taryba pavedė EULEX atlikti tos pačios srities užduotis, nebuvo nustatyti nei EULEX santykiniai pranašumai, nei galimos naudingos sąveikos su Komisijos projektais (žr. 91 dalį).

### ES VIDAUS SAUGUMO TIKSLAI NEPAKANKAMAI SUSIETI SU ES IŠORĖS TIKSLAIS KOSOVE IR VAKARŲ BALKANUOSE

#### 71. Organizuotas nusikalstamumas ir korupcija Vakarų Balkanuose yra didelė ES problema, todėl Taryba ne kartą ragino laikytis nuoseklaus ir darnaus požiūrio, pagal kurį vidaus saugumas taptų pagrindiniu ES išorės tikslų ir veiksmų prioritetu. Nepaisant to, programuojant ES pagalbą Kosovui, nebuvo pakankamai paisoma ES vidaus saugumo prioritetų.

<sup>51</sup> 2008 m. vasario 4 d. Tarybos bendrųjų veiksmų 2008/124/BUSP dėl Europos Sąjungos teisinės valstybės misijos Kosove, EULEX KOSOVO (OL L 42, 2008 2 16, p. 92), 2 straipsnis.

<sup>52</sup> Šie dokumentai yra slapti ir juos nėra paprasta gauti.

- 72.** Pavyzdžiui, tai, kad daugėja prekybos žmonėmis aukų iš Vakarų Balkanų<sup>53</sup> nepaskatino Komisijos ir EULEX keisti savo politikos. Nei Tarybos bendrųjų veiksmų dokumente, kuriuo pradėta EULEX misija, nei įvairiuose Kosovui skirtuose Komisijos PNPP daugiamečiuose preliminariniuose planavimo dokumentuose (DPPD) nebuvo aiškiai minimi prioritetai, nustatyti įvairiomis ES strategijomis dėl teisingumo ir vidaus reikalų išorės aspekto.
- 73.** ES vidaus saugumo tikslai apskritai formuluojami bendrais bruožais, o veiksmų planuose daugiau dėmesio skiriama veiklai ir siekiniams, o ne kiekybiškai įvertintiems rezultatams ir poveikiui. Kadangi nėra konkrečių ir aiškių tikslų, EULEX ir ES biurui yra sunkiau planuoti intervencijas pagal Tarybos nustatytus prioritetus (žr. 96 dalį). Pavyzdžiui, Europolo rengiamuose organizuoto nusikalstamumo grėsmės įvertinimuose ne kartą minėta, kad ES grėsmę kelia Vakarų Balkanų regiono nusikalstamumo centrai su organizuotomis albanų kalba kalbančių nusikaltėlių grupėmis, prekyba heroinu ir prekyba žmonėmis.
- 74.** Taryba ir Komisija pripažino, kad reikia glaudžiau sieti išorės ir vidaus tikslus. Dvi naujos iniciatyvos, kuriomis galima išspręsti šį klausimą, yra ES politikos ciklo nustatymas<sup>54</sup> ir BSGP sąsajų su laisve, saugumu ir teisingumu stiprinimo veiksmų plano<sup>55</sup> parengimas. Tačiau jų poveikį vertinti dar per anksti.

**KAI KURIOSE SRITYSE ES INSTITUCIJOS VIS DAR NEPAKANKAMAI KOORDINUOJA VEIKSMUS TARPUSAVYJE, SU KOSOVO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS IR TARPTAUTINE BENDRUOMENE**

**ES INSTITUCIJOS TARPUSAVYJE VEIKSMUS KOORDINUOJA VIS GERIAU, TAČIAU TAM TIKRŲ PROBLEMŲ TEBĖRA; YPAČ SUNKU PASIEKTI, KAD KOMISIJOS DARBO PROCEDŪROS LABIAU ATITIKTŲ BSGP MISIJOS POREIKIUS**

**KOORDINAVIMO MECHANIZMAI**

- 75.** Kosove įgyvendinama Komisijos valdoma plataus masto finansinės paramos programa ir visų laikų didžiausia BSGP misija, todėl būtini veiksmingi koordinavimo mechanizmai. Tarybos sprendime dėl EULEX misijos nustatyta: „Reikalingų koordinavimo priemonių imamasi EULEX KOSOVO vietoje, taip pat prireikus – Briuselyje“<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> 2011 m. liepos 4 d. Tarybos dokumentas Nr. 11678/11: TVR išorės aspektui skirtos strategijos (Visuotinė laisvė, saugumas ir teisingumas) įgyvendinimo ketvirtoji ataskaita, kurią parengė Tarybos sekretoriatas (TVR klausimų išorės aspekto darbo grupė), skirta 2010 m. sausio–2011 m. birželio mėn. ataskaitiniam laikotarpiui.

<sup>54</sup> Neseniai (Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos 2010 m. lapkričio 8–9 d. 3043-iajame posėdyje Briuselyje) nustatytas ES politikos ciklas gali padėti geriau derinti vidaus ir išorės saugumo politiką; pagal jį remiamasi pakopine grėsmės įvertinimų (atliekamų Europolo), prioritetų, strateginių tikslų, operatyvinių veiksmų planų (OVP) ir veiklos rodiklių sistema.

<sup>55</sup> 2011 m. gruodžio 5 d. Tarybos dokumentas Nr. 18173/11: BSGP ir laisvės, saugumo ir teisingumo sąsajų stiprinimo veiksmų plano projektas.

<sup>56</sup> Žr. Tarybos bendrųjų veiksmų 2008/124/BUSP 17 straipsnį.

- 76.** 2008 m. EULEX įsteigta Bendroji paramos teisei valstybei koordinavimo taryba (JRCB), kurioje dalyvauja ir Kosovo valdžios institucijos; jai bendrai pirmininkauja EULEX misijos vadovas ir Kosovo ministro pirmininko pavaduotojas<sup>57</sup>. Joje taip pat dalyvavo ES biuro atstovai, tačiau tai buvo techniniai darbuotojai, o ES biuro vaidmuo JRCB buvo gana ribotas. Vis dėlto ES biuras įgijo didesnę įtaką nuo tada, kai jo vadovas (nuo 2011 m. pradžios) tapo trečiuoju JRCB bendrapirmininkiu. Tai padėjo JRCB skirti daugiau dėmesio platesnio stabilizacijos ir asociacijos proceso pažangai.
- 77.** Taryba įsteigė ES specialiojo įgaliotinio Kosove postą siekdama užtikrinti, kad ES politika būtų iš vidaus koordinuojama ir tinkamai orientuojama<sup>58</sup>. Tačiau ES specialusis įgaliotinis iki pastarojo meto nelabai prisidėjo prie ES biuro ir EULEX veiksmų glaudesnio tarpusavio koordinavimo, ir nedalyvavo JRCB posėdžiuose, nors jie vyko aukštu politiniu lygmeniu ir jis buvo įgaliojamas konsultuoti EULEX politikos klausimais. Jam taip pat nebuvo atstovaujama kas mėnesį vykusiuose ES biuro pasitarimuose su valstybėmis narėmis ir kitais donorais (vadinamieji *Member States Plus* pasitarimai), nepaisant poreikio užtikrinti, kad politikos prioritetai būtų susieti su finansine parama.
- 78.** 2012 m. sujungus ES specialiojo įgaliotinio ir ES biuro vadovo pareigas, atsirado galimybių labai pagerinti koordinavimą. Vis dėlto reikia toliau stengtis labiau susieti ES specialiojo įgaliotinio vaidmenį su EULEX<sup>59</sup>.

#### PROGRAMAVIMO IR PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMO KOORDINAVIMAS

- 79.** PNPP projektais gali būti remiami EULEX SMK veiksmai, finansuojamas aprūpinimas jiems vykdyti reikalinga įranga ir infrastruktūra. Tačiau pasirengimo laikotarpis, per kurį turi būti patvirtintas PNPP projektas ir vėliau užbaigti viešieji pirkimai, dažnai neatitinka EULEX veiklos poreikių, nes yra per ilgas. Taip yra todėl, kad PNPP projektų pasiūlymus paprastai reikia baigti teikti gerokai prieš metų, kuriais numatoma pasiūlytiems projektams skirti finansavimą, pradžią.
- 80.** Nors pati EULEX gali pirkti savo veiklai reikiamą įrangą, ji privalo laikytis Finansiniame reglamente nustatytos viešųjų pirkimų tvarkos. Ši tvarka nėra pritaikyta BSGP misijoms, tokioms kaip EULEX, per kurias kartais reikia veikti greitai ir lanksčiai.

<sup>57</sup> Jos posėdžiuose taip pat dalyvauja teisingumo, vidaus reikalų, finansų ir ekonomikos ministrai.

<sup>58</sup> 2008 m. vasario 4 d. Tarybos bendrieji veiksmai 2008/123/BUSP dėl Europos Sąjungos specialiojo įgaliotinio Kosove skyrimo (OL L 42, 2008 2 16, p. 88).

<sup>59</sup> Europos Sąjungos planavimo grupė (angl. EUPT), sudaryta, kad padėtų pasirengti EULEX misijai, savo 2006 m. rugsėjo mėn. vertinimo ataskaitoje pasiūlė nustatyti laikiną tvarką, pagal kurią BSGP (EULEX) misijos vadovas ES specialiajam įgaliotiniui teiktų ataskaitas. Tarybos patvirtintuose dokumentuose CONOPS ir OPLAN į šį pasiūlymą nebuvo atsižvelgta.

- 81.** EULEX dokumentuose CONOPS ir OPLAN nėra veiklos užbaigimo strategijos, nors EULEX įgaliojimai kaskart suteikiami tik dvejiems metams, su galimybe juos pratęsti. Kita vertus, Komisijos dalyvavimas yra neterminuotas. Nors Taryba iš esmės pripažino, kad užbaigus BSGP misiją, jos tikslų bus galima toliau siekti Komisijos valdomais projektais<sup>60</sup>, Komisija ir EIVT dar nesusitarė, kada ir kaip reikėtų tai daryti Kosove.

**KOSOVO VALDŽIOS INSTITUCIJŲ GEBĖJIMAI UŽTIKRINTI KOORDINAVIMĄ RIBOTI IR KOORDINUOJANT VEIKLĄ SU KITAIŠ TARPATAUTINIAIS DONORAIŠ VIS DAR KYLA SUNKUMŲ**

- 82.** Kosovo valdžios institucijos iki 2011 m. pabaigos dar nebuvo sukūrusios veiksmingų teisinės valstybės srities koordinavimo mechanizmų, nors Komisija ir kiti donoriai pabrėžė, kad tai padaryti yra labai svarbu<sup>61</sup>. Iki tol buvo surengtas tik vienas Teisinės valstybės sektoriaus darbo grupės posėdis, o trys numatytos darbo grupės, turėjusios spręsti konkretesnius šio sektoriaus klausimus (teisminių institucijų; kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu; vizų, prieglobsčio, sienų valdymo, muitinės ir policijos), dar nebuvo pradėjusios dirbti.
- 83.** EULEX ir Kosovo valdžios institucijos JRCB posėdžiuose leido dalyvauti tik kelioms svarbiausioms suinteresuotosioms šalims (žr. 76 dalį), todėl šiuo forumu negalima pasinaudoti koordinuojant paramą teisinei valstybei<sup>62</sup>. Be to, JRCB sprendžia aukšto lygio politinius, o ne techninius klausimus. Nors JRCB jau apsvartė galimybę sudaryti darbo grupes, kurios pagerintų techninio lygmens koordinavimą, tokios grupės dar nesudarytos.

<sup>60</sup> Tarybos 2006 m. sausio 9 d. ES civilinio krizių valdymo operacijos nutraukimo, pratęsimo ir perorientavimo koncepcijos projektas.

<sup>61</sup> Kosovui 2008 m. vasario mėn. paskelbus nepriklausomybę, Komisija 2008 m. liepos mėn. surengė Kosovo donorų konferenciją. Po šios donorų konferencijos tolesnė įvykių eiga patvirtino, kad pagal 2005 m. Paryžiaus deklaracijos dėl pagalbos veiksmingumo principus Kosovas turėtų atlikti pagrindinį vaidmenį formuojant jo politiką ir koordinuojant donorų teikiamą pagalbą.

<sup>62</sup> JRCB posėdžiuose dalyvavo JAV, bet nedalyvavo kitos suinteresuotosios šalys, kaip antai ES valstybės narės arba tarptautinės organizacijos, padedančios stiprinti teisinę valstybę.

- 84.** ES biuras kas mėnesį reguliariai rengiamuose valstybių narių ir kitų donorų pasitarimuose (žr. 77 dalį) dalijasi informacija apie savo pagalbos programavimą pagal PNPP. Valstybės narės, priešingai, apie savo programas pateikė palyginti nedaug informacijos, nors keitimasis išsamia informacija galėtų būti pirmas žingsnis bendro pagalbos programavimo link.
- 85.** Vienas svarbiausių EULEX partnerių yra NATO vadovaujamos Tarptautinės saugumo pajėgos Kosove (KFOR)<sup>63</sup>. Apskritai, nors ES ir NATO nėra sudariusios oficialaus susitarimo, EULEX ir KFOR glaudžiai bendradarbiauja operatyviniu ir taktiniu lygmenimis; tačiau EULEX yra sunku vykdyti savo įsipareigojimus KFOR po to, kai buvo vienašališkai 50 % sumažintos valstybių narių EULEX skirtos minios valdymo policijos pajėgos (žr. 90 dalį). Dėl to EULEX negalėjo tinkamai atlikti savo vaidmens per 2011 m. vasarą vykusius didelius neramumus Šiaurės Kosove ir jai teko pasikliauti KFOR veiksmais. Susiklosčius tokiai padėčiai ir dėl įvykių vietoje, KFOR negalėjo vykdyti tolesnio dislokuotų karių skaičiaus mažinimo etapo ir praėjusiais metais turėjo dislokuoti savo operatyvines rezervo pajėgas.
- 86.** ES institucijos labai stengiasi koordinuoti veiksmus su JAV, kuri yra daugiausia pagalbos Kosovui teikianti dvišalė donorė. Vis dėlto visapusiškai koordinuoti veiksmus tebėra sunku, nes Kosove teisinės valstybės srityje dirba daug įvairių JAV organizacijų<sup>64</sup>. Ypač sunku koordinuoti veiksmus teisėkūros srityje, kurioje JAV itin aktyviai dalyvauja, nepaisant Kosovo noro perimti Bendrijos teisyną ir fakto, kad Kosovo teisinė sistema pagrįsta Europos kontinentine teise. Pavyzdžiui, naujam teismų įstatymui priimti prireikė apie 50 įstatymo projektų, kurie pradėti rengti 2004 m., Kosovo asamblėja įstatymą priėmė tik 2010 m. rugpjūčio mėn., o Kosovo vyriausybė manė, kad šio vėlavimo priežastis buvo ES biuro ir Jungtinių Valstijų tarptautinio vystomojo bendradarbiavimo agentūros (USAID) tarpusavio prieštaravimai.

<sup>63</sup> Pagal JT Saugumo Tarybos rezoliuciją KFOR įgaliojimai – sudaryti sąlygas laisvai judėti ir kurti saugią bei patikimą aplinką Kosove.

<sup>64</sup> Tarp jų JAV ambasada, JAV tarptautinio vystomojo bendradarbiavimo agentūra (USAID), Tarptautinė nusikalstamų veikų tyrėjų mokymo pagalbos programa (ICITAP) ir Užsienio šalių baudžiamojo persekiojimo institucijų plėtros, pagalbos ir mokymo biuras (OPDAT). Per esamus koordinavimo forumus veiksmų su JAV efektyviai koordinuoti neįmanoma, nes šiuose forumuose paprastai gali dalyvauti tik po vieną kiekvieno donoro atstovą.



## EULEX VEIKLOS EFEKTYVUMĄ IR VEIKSMINGUMĄ MAŽINA IŠTEKLIŲ TRŪKUMAS

- 87.** Kai buvo atliekamas auditas EULEX gebėjo naudotis tik apie 75 % savo numatytųjų pajėgumų, nes misijai sunku įdarbinti darbuotojus, ypač valstybių narių komandiruotus darbuotojus<sup>65</sup>, kuriems pirmenybę teikia Taryba. Valstybės narės įsipareigojo skirti mažiau darbuotojų negu buvo iš pradžių numatyta, o vėliau komandiravo dar mažiau darbuotojų negu buvo įsipareigojusios<sup>66</sup> (žr. **2 lentelę**). 2010 ir 2011 m. šešis kartus paskelbus kvietimus prisidėti, valstybių narių pasiūlytų kandidatų į komandiruotiems darbuotojams numatytas skirti darbo vietas buvo mažiau negu laisvų darbo vietų, apie kurias pranešta. Todėl nauji komandiruoti darbuotojai užėmė tik 47 % laisvų darbo vietų<sup>67</sup>. Ypač sunku buvo įdarbinti darbuotojus į specializuotas, kaip antai teisėjų, pareigas.
- 88.** Dar viena EULEX veiklos kliūtis yra trumpi komandiruočių laikotarpiai. Įprasto vienerių metų termino nepakanka svarbiausioms – kaip antai vyresniųjų patarėjų, teisėjų arba organizuotus nusikaltimus tiriančių pareigūnų – pareigoms eiti. Kai kada darbuotojai visu pajėgumu gali pradėti dirbti tik po 12 mėnesių. Taip dažnai keičiantis svarbiausiems patarėjams, yra sunkiau veiksmingai perduoti sukauptas žinias Kosovo valdžios institucijoms, ir tai mažina SMK veiksmų efektyvumą.

<sup>65</sup> 2011 m. pabaigoje apie 78 % tarptautinio EULEX personalo sudarė komandiruoti darbuotojai, daugiausia iš valstybių narių (94 %). Darbuotojų į EULEX taip pat yra komandiravusios Kanada, Kroatija, Norvegija, Šveicarija, Turkija ir Jungtinės Valstijos.

<sup>66</sup> Valstybės narės, prisiimdamos tam tikrus įsipareigojimus (angl. *pledges*), praneša Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centrui (CPCC), kiek komandiruotų darbuotojų jos ketina skirti misijai. Jei kandidatų nepakanka, į komandiruotiems darbuotojams numatytas darbo vietas gali būti skiriami sutartininkai, bet tai daugiau kainuoja, nes sutartininkams EULEX moka atlyginimus iš savo biudžeto.

<sup>67</sup> Paskelbus kvietimus prisidėti, buvo pranešta apie 2 396 laisvas darbo vietas, į kurias numatyta skirti komandiruotus darbuotojus. Nauji komandiruoti darbuotojai užėmė 47 % šių darbo vietų, o 5 % teko naujiems sutartininkams. Į 13 % šių darbo vietų skirti esami EULEX darbuotojai, todėl ankstesnės jų darbo vietos liko tuščios.

### 2 LENTELĖ

## TARPTAUTINIAI EULEX DARBUOTOJAI IR PRADINIAI ĮSIPAREIGOJIMAI SKIRTI DARBUOTOJUS

Darbuotojų kilmė	Tarptautiniai postai pagal OPLAN <sup>1</sup>	Pradiniai įsipareigojimai skirti darbuotojus	Vidutinis darbuotojų skaičius (2010 m.)	Pakeisti įsipareigojimai skirti darbuotojus (2011 m.)	Vidutinis darbuotojų skaičius (2011 m.)	Darbuotojų skaičius 2011 m. gruodžio 31 d.
Valstybių narių komandiruoti darbuotojai		1 405	1 203	1 145	1 137	939
Kitų dalyvių komandiruoti darbuotojai		142	166	183	184	148
<b>Iš viso komandiruotų darbuotojų</b>		<b>1 547</b>	<b>1 369</b>	<b>1 328</b>	<b>1 321</b>	<b>1 087</b>
Tarptautiniai sutartininkai		310	330	360	327	302
<b>Iš viso tarptautinių darbuotojų</b>	<b>Iš viso 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> Iki 2010 m. spalio mėn. EULEX numatytieji pajėgumai apėmė 2 042 tarptautinius darbuotojus, po to tarptautinių darbuotojų skaičius buvo sumažintas iki 1 950.

Šaltinis: Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centras (CPCC) ir EULEX operacijos planas (OPLAN).

- 89.** Į EULEX atsiųstų darbuotojų kvalifikacija taip pat kelia susirūpinimą. Audito Rūmų duomenimis, per bent vieną iš dešimties auditorių patikrintų atrankos procedūrų vienuolikos valstybių narių pasiūlytiems kandidatams trūko kvalifikacijos. Be to, nors su SMK veiksmis susijusias užduotis atliekantys EULEX darbuotojai turi turėti projektų valdymo įgūdžių ir socialinių emocinių gebėjimų<sup>68</sup>, valstybės narės, atrinkdamos kandidatus, paprastai nevertina šių sričių gebėjimų ir pakankamai neišmoko darbuotojų prieš juos siūlydamos.
- 90.** Keičiantis poreikiams, EULEX misijos vadovas negali perskirstyti darbuotojų be išankstinio Tarybos Politinio ir saugumo komiteto ar net valstybių narių sutikimo<sup>69</sup>. Todėl personalo išteklių tiek konkrečiame padalinyje, tiek tarp padalinių paskirstomi labai netolygiai. Tuo metu, kai EULEX teisingumo struktūrų padalinyje darbuotojų trūksta, muitinės padalinyje ir apskritai policijos padalinyje šiuo metu jų yra daugiau negu reikia; kita vertus, kai kuriose policijos padalinio dalyse ir ypač minios valdymo bei riaušių malšinimo pajėgų darbuotojų labai trūksta po to, kai kelios valstybės narės vienašališkai atšaukė savo darbuotojus (žr. 85 dalį).
- 91.** EULEX neturi tinkamos sistemos, skirtos stebėti ir analizuoti, kiek laiko darbuotojams reikia konkrečioms SMK veiksmams ir vykdomosioms užduotims atlikti. Be to, EIVT nerenka informacijos apie EULEX komandiruotiems darbuotojams valstybių narių administracijų mokamus atlyginimus, todėl negali nustatyti, kiek su EULEX susijusių išlaidų iš viso patiria ES ir valstybės narės. Taigi, priešingai nei kitų ES gebėjimų stiprinimo pagalbos formų atveju, EULEX, ekonominio efektyvumo įvertinti neįmanoma.
- 92.** EULEX, kaip ir visos BSGP misijos, neturi teisinio subjektiškumo. Tai didelė kliūtis, nes šiuo atveju visą organizaciją ir jos 2 500 darbuotojų valdo vienas įgaliotas asmuo. Tai reiškia, kad ieškiniai gali būti keliami misijos vadovui, nes pati EULEX teismuose bylinėtis negali.
- 93.** Be to, EULEX negali susitarimais prisiimti įsipareigojimų misijos vardu – misijos vadovas, pasirašydamas bet kokį susitarimą, įsipareigoja asmeniškai, tačiau neįpareigoja EULEX kaip subjekto. Šis apribojimas sutrukdė, pavyzdžiui, įgyvendinti susitarimą dėl nuolatinio keitimosi duomenimis su Europolu<sup>70</sup> (žr. 32 dalį).

<sup>68</sup> SMK veiksmuose dalyvaujantys patarėjai turėtų turėti socialinių emocinių gebėjimų, pavyzdžiui, sėkmingai bendrauti, derėtis, tarpininkauti, daryti įtaką, dirbti grupėje, mokyti, atsispirti spaudimui.

<sup>69</sup> Darbo pareigų pakeitimus tvirtina Politinis ir saugumo komitetas. Komandiruočių darbuotojų perkėlimui į kitas pareigas turi pritarti valstybės narės.

<sup>70</sup> Tarybai pranešta, kad BSGP misijų teisinio subjektiškumo nebuvimas trukdo keisti informaciją (2011 m. sausio 25 d. Tarybos dokumentas Nr. 5620/11 dėl ES saugumo išorės ir vidaus aspektų sąsajų stiprinimo).

94. 2012 m. birželio mėn. Komisija paskelbė komunikatą dėl finansinio BSGP misijų valdymo. Jame pateiktas prašymas Tarybai suteikti šioms misijoms teisinį subjektiškumą, aiškiai nustatyti jų, kaip Tarybos aktu įsteigtų subjektų, statusą ir nustatyti jų atsakomybę Komisijai už joms patikėtas lėšas<sup>71</sup>.

**NORS ES BIURE KOSOVE TRŪKO DARBUOTOJŲ, APSKRITAI PNPP PROJEKTAI BUVO PAKANKAMAI GERAI VALDOMI**

95. Turint omenyje teisinės valstybės principų stiprinimo Kosove strateginę reikšmę, ES biure šios srities finansinei paramai valdyti skiriama neproporcingai mažai darbuotojų; operacijų grupę sudaro tik penki darbuotojai ir tai trukdo užduočių vadovams specializuotis įvairiose, kaip antai policijos arba teisingumo reikalų, srityse. Dėl to svarbiausių sričių gebėjimai – pavyzdžiui, susiję su teisinei valstybei skirtomis informacinių technologijų taikomosiomis programomis – taip pat yra riboti. Trūkstant darbuotojų, ES biurui taip pat dažnai teko naudotis išorės konsultantų paslaugomis, kad galėtų stebėti projektų eigą.

96. Nepaisant darbuotojų trūkumo, apskritai Komisija pakankamai gerai ir laikydamasi aiškių procedūrų valdė PNPP teisinės valstybės projektus. Audito Rūmai nustatė šiuos svarbiausius trūkumus:

- a) audituoti projektai pirmiausia buvo skirti tolesnėms reformoms vykdyti ir priimti naujus pirminius teisės aktus, o ne užtikrinti, kad būtų priimti bei įgyvendinami antriniai teisės aktai ir veiktų naujosios sistemos (žr. 47 dalį);
- b) projektai nebuvo tinkamai suderinti su ES vidaus saugumo tikslais (žr. 73 dalį);
- c) daugumoje projektų nebuvo nustatyti SMART tikslai<sup>72</sup>, leidžiantys vertinti pradinių duomenų ir objektyvių rodiklių pažangą;
- d) PNPP projektų rengimo dokumentuose nebuvo numatyta atlikti tinkamo rizikos vertinimo nei parengti rizikos mažinimo strategijų<sup>73</sup>; antai nebuvo pakankamai atsižvelgta į riziką, susijusią su korupcija ir politiniu kišimusi į policijos, teisminių institucijų ir muitinės darbą.

<sup>71</sup> C(2012) 4052 final, 2012 m. birželio 26 d.

<sup>72</sup> SMART – konkretūs, įvertinami, pasiekiami, pagrįsti ir su laiko nuoroda (angl. *Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Time-bound*) tikslai.

<sup>73</sup> Komisijos vadinamieji projektų aprašymai (angl. *project fiches*).

**KOMISIJA IR EIVT, STIPRINDAMOS TEISINĘ VALSTYBĘ, IKI ŠIOL NEPAKANKAMAI NAUDOJOSI POLITINIŲ DIALOGŲ IR GALIMYBE NUSTATYTI SĄLYGAS**

- 97.** ES ir Kosovo politinio dialogo oficialus pagrindas yra stabilizacijos ir asociacijos procesas (SAP), tačiau per metus surengiamas tik vienas techninio lygmens posėdis<sup>74</sup>. Šią problemą neseniai pripažino Komisija, 2012 m. gegužės mėn. pradėjusi vadinamąjį sisteminį politinio lygmens dialogą teisinės valstybės tema. Per šį dialogą kasmet surengiami du papildomi ES ir Kosovo pasitarimai teisinės valstybės klausimais, kuriuose daugiausia kalbama apie korupciją, organizuotą nusikalstamumą ir teismines institucijas.
- 98.** Komisijos ir EIVT teikiamos paskatos ir keliamos sąlygos iki šiol nebuvo labai veiksmingos stiprinant teisinės valstybės principus Kosove.
- 99.** Kosovą, kitaip nei kitas Vakarų Balkanų šalis, skatinti galima naryste ES trukdo tai, kad ES nepriėmė bendros pozicijos dėl Kosovo nepriklausomybės (žr. 6 dalį). Artimiausiu metu paskata Kosovui gali būti vizų režimo liberalizavimo perspektyva, nes vizų režimo liberalizavimo veiksmų plane keliamos ir su teisine valstybe susijusios sąlygos. Tačiau yra net 95 vizų režimo liberalizavimo sąlygos ir tai gali sumažinti skatinamąjį poveikį<sup>75</sup>.
- 100.** ES pagalba Kosovui iš esmės priklauso nuo jo pažangos siekiant nustatytų Europos partnerystės prioritetų<sup>76</sup>. Tačiau vien su teisine valstybe susijusių partnerystės prioritetų yra net 79, be to, partnerystė nebuvo atnaujinama nuo 2008 m. Nors PNPP metinėse programose yra nustatytos konkrečios sąlygos, jos iš esmės yra techninio pobūdžio ir nesusijusios su platesniais politiniais klausimais.
- 101.** EULEX OPLAN oficialiai nustatyta vienintelė sąlyga, kad misijos Kosove tąsa priklausys nuo tolesnio bendradarbiavimo su Kosovo valdžios institucijomis ir jų paramos. Tačiau Kosovo valdžios institucijos kuo toliau, tuo labiau siekia užbaigti prižiūrimos nepriklausomybės laikotarpį (žr. 5 ir 11 dalis). Vykdydama konkrečius SMK veiksmus EULEX nekelia jokių sąlygų.

<sup>74</sup> Šiam posėdžiui bendrai pirmininkauja ES biuras, jame dalyvauja Plėtros generalinio direktorato, Teisingumo generalinio direktorato, Vidaus reikalų generalinio direktorato, EULEX, ES specialiojo įgaliotinio ir ES biuro atstovai. 2010 m. ir 2011 m. posėdžiams bendrai pirmininkavo atsakingas Komisijos pareigūnas.

<sup>75</sup> 2012 m. birželio mėn. Komisija pateikė Kosovo valdžios institucijoms vizų režimui liberalizuoti būtinų, taip pat teisinės valstybės reformų veiksmų planą (Šaltinis: posėdžio dok. 012-12 Rev 3 Origin CION).

<sup>76</sup> Europos partnerystės sprendimo 1 priedo 5 straipsnyje nustatyta: „Parama Vakarų Balkanų šalims teikiama su sąlyga, kad bus toliau daroma pažanga įgyvendinant Kopenhagos kriterijus ir siekiant konkrečių šios Europos partnerystės prioritetų. Jeigu nebus laikomasi šių sąlygų, Taryba gali imtis atitinkamų priemonių“.

# IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

## IŠVADOS

- 102.** Auditoriai nustatė, kad ES pagalba Kosovui teisinės valstybės srityje iki šiol nebuvo pakankamai veiksminga. Teikta pagalba nedaug tesustiprino Kosovo policijos gebėjimus, o pažanga kovojant su organizuotu nusikaltamumu buvo menka. Teismų sistemai suteikta vertinga parama, tačiau teisminėms institucijoms toliau daro žalą politinis kišimasis, nenašus darbas, skaidrumo trūkumas ir nepakankamas teismo sprendimų vykdymas. ES intervencijos nedavė geresnių rezultatų kovojant su korupcija, kuri tebėra įsigalėjusi daugelyje sričių. Didžiausia pažanga padaryta muitinės srityje. Šiaurės Kosove diegiant teisinės valstybės principus iki šiol nepadaryta beveik jokios pažangos. Teikiant pagalbą pasiektų rezultatų tvarumui apskritai kelia grėsmę netvirta politinė valia, menkas finansinis pajėgumas ir ribota pilietinės visuomenės įtaka.
- 103.** Nepakankamą ES pagalbos veiksmingumą pirmiausia galima paaiškinti atsižvelgiant į konkrečias Kosovo aplinkybes: nepriklausomame Kosove teisinę valstybę tenka pradėti kurti beveik iš nieko, o naujosios Kosovo valdžios institucijos teisinės valstybės darbotvarkei neskiria pakankamai dėmesio. Be to, ES nepriėmus bendros pozicijos dėl Kosovo pripažinimo, Kosovą sunku skatinti galima naryste ES.
- 104.** Nepaisant to, auditoriai nustatė, kad ES pagalba kai kuriose svarbiose srityse galėjo būti veiksmingesnė, jei EIVT ir Komisijos valdymas būtų buvęs geresnis. Taip yra nepaisant šių institucijų pastangomis per auditorių tikrintą laikotarpį padarytos pažangos.
- 105.** EULEX misijos planavimo etape atitinkami Komisijos tikslai bei vaidmenys ir EULEX gebėjimų stiprinimo veiksmai nebuvo tinkamai įvertinti ir nebuvo nustatyti jiems tinkami kriterijai. Su Kosovu susiję ES vidaus saugumo tikslai nebuvo pakankamai derinami su ES išorės politikos tikslais dėl Kosovo.

- 106.** Komisijos ir BSGP veiksmų koordinavimas yra didelė problema. Dabartinė programavimo ir viešųjų pirkimų tvarka trukdo veiksmingai bendradarbiauti. ES nenustatė veiklos užbaigimo strategijos, pagal kurią EULEX gebėjimų stiprinimo užduotis perimtų Komisija. ES specialusis įgaliotinis nuo 2012 m. atlieka svarbesnį vaidmenį užtikrinant koordinavimą, tačiau jis galėtų daugiau dalyvauti valdant BSGP veiklą. Koordinuoti donorių veiksmus Kosove apskritai trukdo tai, kad Kosovo valdžios institucijoms trūksta gebėjimų perimti vadovavimą šiam procesui. ES ir JAV organizacijos Kosove turėtų kur tik įmanoma stiprinti tarpusavio koordinavimą.
- 107.** Nors EULEX yra visų laikų didžiausia BSGP misija, jos pastangų stiprinti teisinę valstybę veiksmingumą mažina žmogiškųjų išteklių trūkumas. Valstybės narės nekomandiruoja pakankamai darbuotojų į EULEX, be to, darbuotojai dažnai komandiruojami per trumpam laikui ir neturi gebėjimų stiprinimo veiklai reikiamų įgūdžių. Dar viena kliūtis EULEX yra tai, kad misija neturi teisinio subjektiškumo.
- 108.** Turint omenyje šios srities svarbą, ES biure Komisijos paramai teisinei valstybei prižiūrėti skiriama neproporcingai mažai darbuotojų. Vis dėlto PNPP projektai apskritai buvo pakankamai gerai valdomi.
- 109.** EIVT ir Komisija iki šiol nepakankamai naudojosi politiniu dialogu ir galimybe kelti tam tikras sąlygas teikiant paramą, kad padėtų Kosovui pasiekti ES teisinės valstybės tikslus. Neseniai pradėtas sisteminis politinio lygmens dialogas teisinės valstybės tema ir vizų režimo liberalizavimo veiksmų planas gali būti svarbūs žingsniai į priekį siekiant šių tikslų.

## REKOMENDACIJOS

### 1 REKOMENDACIJA

Taryba ir Komisija turėtų užtikrinti, kad Kosovo teisinės valstybės tikslai būtų susieti su konkrečiais kriterijais, kuriais remiantis būtų galima vertinti pažangą, ir būtų atsižvelgiama į ES vidaus saugumo tikslus.

### 2 REKOMENDACIJA

EIVT ir Komisija, siekdamas gerinti koordinavimą, turėtų persvarstyti Komisijos programavimo ir viešųjų pirkimų procedūras ir užtikrinti, kad šios procedūros atitiktų EULEX veiklos poreikius, taip pat parengti EULEX veiklos užbaigimo strategiją, pagal kurią EULEX gebėjimų stiprinimo užduočių vykdymą perimtų Komisija.

### 3 REKOMENDACIJA

EIVT, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, turėtų užtikrinti, kad būsimose BSGP misijose dalyvautų visi reikiami paskirti darbuotojai, kad jie būtų dislokuoti visą reikiamą laikotarpį ir pakankamai kvalifikuoti, taigi galėtų dirbti veiksmingai.

### 4 REKOMENDACIJA

Taryba ir Komisija turėtų užtikrinti būsimų BSGP misijų teisinį subjektiškumą.

**5 REKOMENDACIJA**

EIVT ir Komisija turėtų užtikrinti, kad skiriant už paramos teisinei valstybei valdymą atsakingus darbuotojus ES biure Prištinoje būtų atsižvelgiama į didelę šios srities svarbą ES.

**6 REKOMENDACIJA**

Taryba, EIVT ir Komisija turėtų užtikrinti, kad jos, palaikydamos politinį dialogą, su Kosovu, ypač siektų stiprinti teisinę valstybę ir šiuo tikslu remtųsi tam tikromis pastabomis ir pagrindinėmis sąlygomis.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2012 m. spalio 16 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*



*Pirmininkas*  
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA



### ES FINANSINĖS PARAMOS SUMA VIENAM GYVENTOJUI (VAKARŲ BALKANUOSE)

Valstybė paramos gavėja	2011 m. pagalba pagal PNPP (EUR)	2011 m. pagalba pagal BSGP <sup>1</sup> (EUR)	Gyventojų skaičius <sup>2</sup>	ES paramos suma vienam gyventojui (EUR)
Albanija	94 428 286		3 069 275	31
Bosnija ir Hercegovina	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Kroatija	156 528 286		4 290 612	36
buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija	98 028 286		2 048 619	48
<b>Kosovas</b>	<b>68 700 000</b>	<b>132 566 667</b>	<b>1 733 872</b>	<b>116</b>
Juodkalnija	34 153 943		625 266	55
Serbija	201 879 600		7 120 666	28

<sup>1</sup> BSGP išlaidos Kosove (EULEX) ir Bosnijoje ir Hercegovinoje (EUPM) apskaičiuotos remiantis išlaidomis, patvirtintomis Tarybos bendraisiais veiksmais ir paskirstytomis *pro rata* pagrindu (EULEX skirta 165 milijonai eurų išlaidoms nuo 2010 m. spalio 15 d. iki 2011 m. gruodžio 14 d. ir 72,8 milijono eurų išlaidoms nuo 2011 m. gruodžio 15 d. iki 2012 m. birželio 14 d.).

<sup>2</sup> Gyventojų duomenys paimti iš 2011 m. gyventojų surašymo rezultatų, išskyrus Bosniją ir Hercegoviną ir BJRM, kurių 2009 m. apytikrius duomenis pateikė Plėtros generalinis direktoratas.

Šaltinis: Audito Rūmų atlikta Komisijos duomenų analizė.

## AUDITO IMTIS

Pasirengimo narystei pagalbos priemonės (PNPP) projektai		
Sutartis (CRIS nuoroda)	Projekto pavadinimas	Biudžetas (EUR)
2009/209-712	Pasienio ir skiriamosios linijos policija, porinis projektas	2 000 000
2008/172-158	Pasienio ir skiriamosios linijos policijos įranga	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		Teisės studijų sistemos reforma
2010/241-467	Pakartotinio teisėjų ir prokurorų skyrimo užbaigimas (PNPP/SP)	876 460
2008/169-890	Parama viešųjų pirkimų reformai	1 912 373
2008/169-230	Parama Kosovo kovos su korupcija institucijoms	997 260
2009/202-640	Mokesčių ir muitų sistemos planavimas Kosovo mokesčių ir muitinės administracijoms (JT ST rezoliucija 1244)	102 876
2009/211-402	Parama muitinės ir mokesčių administracijoms	2 639 500

Stabilumo priemonės projektai		
Sutartis (CRIS nuoroda)	Projekto pavadinimas	Vertė (EUR)
2008/154-134	Pakartotinis teisėjų ir prokurorų skyrimas Kosove	5 000 000

Stebėjimo, mokymo ir konsultavimo (SMK) veiksmai		
Padalinys	EULEX nuoroda	SMK veiksmo pavadinimas
Policija	PSD05/2009	Komandinis darbas atliekant nusikalstamų veikų tyrimus
Policija	PSD10/2009	Žvalgyba grindžiama policijos veikla
Policija	PSD19/2009	Pasienio policijos darbo planavimo gerinimas
Policija	PSD24/2009	Kosovo policijos sistemos racionalizavimas
Teisingumas	-	Baudžiamųjų ir civilinių bylų teisėjai
Teisingumas	-	Prokurorai
Muitinė	CC/06/2009	Vidaus ryšių ir keitimosi duomenimis stiprinimas, visų pirma žvalgybos duomenų perdavimas ir sklaidimas
Muitinė	CC/09/2009	Integruoto sienų valdymo veiksmų plano įgyvendinimas, visų pirma muitinės postų infrastruktūros ir įrangos atnaujinimas

### IŠSAMŪS AUDITO KLAUSIMAI IR AUDITO KRITERIJAI

Audito Rūmai, atsakydami į audito klausimą, išskaidė jį į dar išsamesnius klausimus dėl intervencijų veiksmingumo bei poveikio ir dėl valdymo aspektų. Svarstant kiekvieną temą buvo atsakyta į išsamų klausimą, pateiktą šiame priede, kartu remiantis atitinkamais Audito Rūmų audito kriterijais.

#### **Ar ES pagalba buvo veiksminga? Ar ES pagalba teisinės valstybės sektoriuje apskritai pavyko pasiekti norimų rezultatų?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) ES pažangos ataskaitose pranešta apie pakankamą pažangą;
- b) laikytasi nustatytų Europos partnerystės prioritetų;
- c) pasiekti orientacinio daugiamečio programavimo dokumentuose nustatyti ir Tarybos bendrųjų veiksmų dėl EULEX tikslai;
- d) veiksmai pagal projektus įgyvendinami laiku ir laikantis planų, pagalbos gavėjai prisiima atsakomybę ir dalyvauja įgyvendinant projektus bei veiksmus;
- e) pasiekti projektų arba SMK veiksmų aprašymuose nustatyti tikslai.

#### **Ar Kosovo valdžios institucijos geba patikimai valdyti teisinės valstybės sektorių be donorų pagalbos?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) Komisija ir EIVT (EULEX) įvertino Kosovo valdžios institucijų galimybes ateityje valdyti teisinės valstybės sektorių be donorų pagalbos;
- b) Kosovo valdžios institucijos prisiima atsakomybę už teisinės valstybės sektoriaus reformos procesą ir joms pakanka techninio ir finansinio pajėgumo, kad galėtų patikimai valdyti teisinės valstybės sektorių.

**Ar yra aiški bendra ES strategija dėl teisinės valstybės principų stiprinimo Kosove, ar konkretūs įvairių institucijų tikslai aiškiai nustatyti?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) Į aiškia bendrą Kosovui skirtą strategiją įtraukta ES teisinės valstybės principų stiprinimo Kosove strategija;
- b) ES teisinės valstybės principų stiprinimo Kosove strategija susieta su atitinkama ES teisinės valstybės politika;
- c) už šios strategijos įgyvendinimą atsakingos ES institucijos turi aiškius įgaliojimus, o jų tikslai nesutampa;
- d) Tikslų skaičius yra pagrįstai ribotas, jie suskirstyti pirmumo tvarka ir yra konkretūs, įvertinami, pasiekiami, pagrįsti bei su laiko nuoroda (vadinamieji SMART tikslai).

**Ar ES institucijos tinkamai tarpusavyje koordinuoja su teisine valstybe susijusią ES pagalbą Kosovui?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) apskritai ES institucijos koordinuoja veiksmus tinkamu laiku ir nuosekliai, palaikydamos tarpusavio ryšius ir teikdamos ataskaitas;
- b) koordinuojami įvairių ES institucijų programavimo ir įgyvendinimo veiksmai;
- c) ar speciali komunikacija ir ataskaitų teikimas tarp ES įstaigų vykdomi laiku ir nuosekliai.

**Ar ES tinkamai koordinuoja pagalbą su kitomis suinteresuotosiomis šalimis?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) išsamiai įvertinti Kosovo teisinės valstybės srities poreikiai, išanalizuoti reikiami išteklių;
- b) susitarimais su svarbiausiais teisinės valstybės srities donorais pasidalytas darbas šalyje;
- c) ES koordinuoja pagalbos programavimą su kitais donorais, veikia pagalbos įgyvendinimo koordinavimą užtikrinantys mechanizmai.

**Ar ES tinkamai įvertino ir sumažino su finansine parama susijusią riziką?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) nustatyta ir įvertinta su ES paramos lėšų naudojimu susijusi rizika;
- b) parengtos ir įgyvendinamos tinkamos rizikos mažinimo ir valdymo strategijos.

**Ar teisinei valstybei stiprinti Kosove skirti ES finansiniai ir žmogiškieji ištekliai paskirstyti pagal ES paramos tai sričiai prioritetus ir laikantis aiškaus įgyvendinimo tvarkaraščio?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) nustatytos aiškios ES strategijos įgyvendinimo (nuo pradžios iki pabaigos) gairės ir įvertinti kiekviename etape reikalingi ištekliai;
- b) finansiniai ištekliai intervencijoms skirstomi pagal ES prioritetus;
- c) intervencijų srities darbuotojai yra reikiamos kvalifikacijos ir gali dirbti tinkamu laiku.

**Ar kitomis priemonėmis (dialogu, sąlygų nustatymu ir stebėjimu) veiksmingai padedama siekti ES pagalbos tikslų?**

Vertinant šį klausimą atsižvelgta į tokius kriterijus:

- a) per ES politinį dialogą svarstomi svarbiausi teisinės valstybės sektoriaus trūkumai ir reformų poreikiai, teikiami atitinkami pasiūlymai;
- b) ES, tinkamai nustatydamą sąlygas, padėjo siekti savo teisinės valstybės sektoriaus tikslų;
- c) veikia tinkama ES paramos teisinei valstybei stebėjimo sistema.

### GALIOJANČIŲ ĮSTATYMŲ ĮGYVENDINIMO SPRAGŲ KOVOJANT SU KORUPCIJA ANALIZĖ

Teisės aktas	Vertinimas ir nustatytas trūkumas	Poveikis
Korupcijos prevencijos įstatymas ir galiojančios baudžiamojo kodekso (CCK) nuostatos dėl korupcijos.	Kosovo kovos su korupcija agentūros įgaliojimai neapima nusikalstamų veikų tyrimų, ji negali pati pradėti baudžiamojo persekiojimo. Kovos su korupcija įstatymuose ir laikinajame baudžiamajame kodekse korupcija apibrėžiama skirtingai.	Agentūros įgaliojimai neapima jokių rūšių nusikalstamos korupcijos tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo.
Galiojančios baudžiamojo kodekso (CCK) ir baudžiamojo proceso kodekso (CPCK) nuostatos dėl nusikalstamu būdu įgyto didelio turto konfiskavimo.	Iki šiol konfiskuota labai nedaug turto, atrodo, kad nepakanka valios taikyti galiojančias teisės nuostatas bylose dėl labai sudėtingų korumpuotų veiksmų, kuriuose dalyvavo aukšto rango pareigūnai.	Kaltais pripažinti nusikaltėliai nepraranda nusikalstamu būdu įgyto turto.
Įstatymas dėl aukšto rango valstybės pareigūnų įgyto ir jiems dovanoto turto deklaravimo (Turto deklaravimo įstatymas).	Silpna sankcijų sistema; be kita ko, už melagingą deklaravimą netaikoma baudžiamoji atsakomybė.	Turto deklaracijose tebėra neatitikimų tarp deklaruoto turto ir oficialių pajamų.
Įstatymas dėl interesų konfliktų prevencijos valstybės tarnyboje.	Įstatyme dėl interesų konfliktų nenustatytos reikiamos prievolės pranešti, jame tik numatyta, kad Kosovo kovos su korupcija agentūra turėtų raginti pareigūną vengti konflikto.	Interesų konfliktai tebėra problema.
Įstatymas dėl teisės susipažinti su viešais dokumentais.	Šiame įstatyme numatytos nuobaudos už pažeidimus, tačiau tebėra neaišku, ar jas turėtų mokėti institucija, ar atsakingas valstybės tarnautojas.	Dėl nepakankamo skaidrumo valstybės sektoriaus veikla mažiau prižiūrima, yra daugiau galimybių klestėti korupcijai.
Įstatymas dėl politinių partijų finansavimo.	Įstatymas nei draudžia, nei griežtai reguliuoja juridinių asmenų prekių ar paslaugų dovanojimo viešiesiems subjektams.	Neskaidri politinių partijų finansavimo praktika.

Šaltinis: Audito Rūmai.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

- *Adapting the EU's approach to today's security challenges – the Review of the 2003 European Security Strategy* („ES požiūris į dabartines saugumo problemas keitimas. 2003 m. Europos saugumo strategijos peržiūra“), Europos Sąjungos komitetas, Lordų Rūmai, Londonas, 2008 m.
- *Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)* („Padėties Kosove vertinimas pagal JT Saugumo Tarybos rezoliuciją 1244/99“), SIGMA parama valdymo ir administravimo gerinimui, EBPO, 2010 m., 2011 m.
- Ball, N., *Promoting security sector reform in fragile states* („Parama nestabilių valstybių saugumo sektoriaus reformai“), USAID, 2005 m.
- Blockmans, S., Wouters, J., Ruys, T., *The European Union and Peacebuilding, Policy and Legal Aspects* („Europos Sąjunga ir taikos stiprinimas: politiniai ir teisiniai aspektai“), ISBN: 9789067043298, 2010 m.
- Briscoe, I., Price, M., *Kosovo's new map of power: governance and crime in the wake of independence* („Nauji Kosovo galios santykiai: valdžia ir nusikalstamumas nepriklausomybės pradžioje“), Nyderlandų tarptautinių santykių institutas „Clingendael“, 2011 m.
- Chivvis, Ch-S., *EU Civilian Crisis Management: the record so far* („ES civilinis krizių valdymas: pasiekti rezultatai“), „RAND Corporation“, 2010 m.
- *Communicate, Coordinate and Cooperate. A series of papers on the A-Z of cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era* („Komunikacija, koordinavimas ir bendradarbiavimas. Nuoseklus ES krizių valdymas įsigaliojus Lisabonos sutarčiai nuo A iki Z: straipsnių rinkinys“), „ISIS Europe“, 2011 m.
- *Corruption Cases Report Kosovo* („Kosovo korupcijos bylų ataskaita“), Paramos ir teisinių konsultacijų centras, „Transparency International“, 2009 m.
- *Corruption in Kosovo, implications for USAID* („Korupcija Kosove ir jos reikšmė USAID“), USAID, 2006 m.
- *Corruption in the Western Balkans: bribery as experienced by the population* („Korupcija Vakarų Balkanuose. Gyventojų požiūris į kyšininkavimą“), UNODC Statistikos ir apklausų skyrius (SASS), JT narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuras, 2011 m.
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., Koenig, N., *CSDP Missions and Operations: Lessons learned Processes* („BSGP misijos ir operacijos: patirties įgijimo procesai“), Europos Parlamentas, Išorės politikos generalinis direktoratas, 2012 m.
- 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* („Europos Sąjungos vidaus uždaviniai siekiant veiksmingai remti saugumo sektoriaus reformą. ES pasirengimo remti SSR apžvalga; padėtis 2009 m. pavasarį“), Nyderlandų tarptautinių santykių institutas „Clingendael“, 2009 m.
- Derks, M., Price M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo* („ES ir Kosovo teisinės valstybės srities reforma“), Nyderlandų tarptautinių santykių institutas „Clingendael“, 2010 m.

- *EU Anti-Corruption requirements: Measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey* („ES kovos su korupcija reikalavimai: Albanijos, Kosovo, BJRM ir Turkijos pažangos vertinimas“), „Transparency International“, CIMAP, ISBN: 9783935711777, 2011 m.
- *EULEX – The first ten years (1999-2009) – The rule-of-law mission in Kosovo* („Teisinės valstybės misija Kosovo: pirmieji dešimt EULEX veiklos metų, 1999–2009 m.“), Europos Sąjungos saugumo studijų institutas, Paryžius, 2009 m.
- *EULEX: Still in search of Identity* („EULEX: tapatybės paieška“), IPOL – Balkanų politikos institutas, Priština, 2010 m.
- *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)* („Europos saugumo ir gynybos politika: pirmieji dešimt metų, 1999–2009 m.“), Saugumo studijų institutas (EUISS), 2009 m.
- *Fighting corruption in security sector reform* („Kova su korupcija vykdančiam saugumo sektoriaus reformai“), „Peacebrief“ Nr. 32, Jungtinių Valstijų taikos institutas, 2010 m.
- Hobbing, P., *Customs cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: the Role of Customs in the Management of the EU's external border* („Muitinių bendradarbiavimas laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje. Muitinių vaidmuo valdant ES išorės sienas“), Europos politikos studijų centras, 2011 m.
- *Indicators of the spread of corruption in Kosovo's Judicial System* („Korupcijos paplitimo Kosovo teismų sistemoje rodikliai“), Kosovo demokratijos institutas, „Transparency International“, Priština, 2009 m.
- Jones, S-G., Wilson, J-M., Rathmell, A., Riley, K-J., *Establishing Law and Order after conflict* („Teisėtarkos atkūrimas po konflikto“), „RAND Corporation“, 2005 m.
- King, I., Mason, W., *Peace at any Price. How the world failed Kosovo* („Taika bet kokia kaina: kaip pasaulis apvyklė Kosovą“), ISBN 9780801445392, 2006 m.
- Korski, D. ir Gowan, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities* („Ar ES gali atkurti žlungančias valstybes? Europos civilinių pajėgų apžvalga“), Europos užsienio santykių taryba, 2009 m.
- *Kosovo and Serbia: A little goodwill could go a long way* („Kosovo ir Serbijos santykiai: reikėtų daugiau geranoriškumo“), Tarptautinė krizių grupė, Priština, Belgradas, Briuselis, 2012 m.
- *Kosovo Justice Support Program QR, October-December 2009* („Paramos Kosovo teisingumo sektoriui programa QR, 2009 m. spalio–gruodžio mėn.“), USAID.
- *Kosovo: Time for EULEX to prioritize War Crimes* („Padėtis Kosove. EULEX metas teikti pirmenybę karo nusikaltimams“), „Amnesty International“, 2012 m.
- Lehne, S., *Kosovo and Serbia: Toward a normal relationship* („Kosovas ir Serbija: pastangos normalizuoti santykius“), Carnegie tarptautinės taikos fondas, 2012 m.
- Malešič, M., *Crisis Management in the EU: International Coordination and Civil-Military Cooperation* („Krizių valdymas ES: tarptautinis koordinavimas, civilinis ir karinis bendradarbiavimas“), Liublianos universiteto Socialinių mokslų fakultetas.



- *Mission in Kosovo - 6 years onwards: putting the Helsinki Final Act into action* („Misija Kosove praėjus šešeriems metams: Helsinkio baigiamojo akto įgyvendinimas“), ESBO, 2005 m.
- *Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions* („Misija Kosove. Kosovo teismų nepriklausomumas: instituciniai ir funkciniai aspektai“), ESBO, 2012 m.
- Montanaro, L., *The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State* („Kosovo valstybės kūrimo problema. Pastangos įveikti ginčijamos valstybės nestabilumą“), FRIDE, 2009 m.
- „*Nato presence in Kosovo, Implications of KFOR troop reduction and essential political processes*“ („NATO buvimas Kosove, KFOR pajėgų sumažinimo padariniai ir pagrindiniai politiniai procesai“), NATO, Open Society Foundations, Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Club, Pristina, 2011.
- *North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice* („Padėtis Šiaurės Kosove: kaip veikia dvaldystė“), „Europe Report“ Nr. 211, Tarptautinė krizių grupė, Priština, Mitrovica, Briuselis, 2011 m.
- Philips, D-L., *Realizing Kosovo's Independence* („Kosovo nepriklausomybės įtvirtinimas“), Jungtinių Valstijų nacionalinis užsienio politikos komitetas, 2010 m.
- Poston, M., *UK assessment and proposed support in the RoL sector in Kosovo* („Jungtinės Karalystės vertinimas ir siūloma parama Kosovui teisinės valstybės srityje“), Tarptautinio vystymo departamentas (DFID), 2008 m.
- *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act* („Visuomenės požiūris į apsaugą ir saugumą Kosove: laikas veikti!“), „Safer world“, Londonas, 2011 m.
- Qosaj, A., Mustafa, *Strengthening Rule of Law in Kosovo: the Fight against corruption and organised crime* („Teisinės valstybės principų stiprinimas Kosove: kova su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu“), Kosovo politikos tyrimų ir plėtros institutas (KIPRED), *Policy Paper* 2010/8, Priština, 2010 m.
- Rathmell, A., Oliker, O., Kelly T-K., Brannan, D., Crane, K., *Developing Iraq's security sector* („Irako saugumo sektoriaus stiprinimas“), „RAND Corporation“, 2005 m.
- Rehrl, J. Weisserth, H-B., *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union* („Europos Sąjungos bendros saugumo ir gynybos politikos vadovas“), Europos saugumo ir gynybos koledžas.
- *Rule of Law tools for post-conflict states: monitoring legal systems* („Teisinės valstybės srities priemonės konfliktus patyrusioms valstybėms: teisės sistemų stebėjimas“), Jungtinių Tautų Organizacijos Teisinės valstybės skyrius, 2006 m.
- Sadiku, L., *Civil Society against Corruption: Report Kosovo* („Piliietinė visuomenė prieš korupciją: padėties Kosove ataskaita“), „Hertie School of Governance“, 2010 m.
- *Securing peace and development: the role of the UN in supporting security sector reform* („Taikos ir vystymosi užtikrinimas: JT vaidmuo remiant saugumo sektoriaus reformą“), Generalinio Sekretoriaus ataskaita, JT Generalinė Asamblėja, 2008 m.
- *Security Reform and Governance* („Saugumo reforma ir valdymas“), DAC informacinis dokumentas, EBPO, 2005 m.

- Simonen, K., *The state versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention* („Valstybė ar asmuo: neišspręsta humanitarinės pagalbos dilema“), ISBN13: 9789004202917, 2011 m.
- *Situation in Kosovo. Information note from Mr. Von Sydow* („Padėtis Kosove. B. von Sydowo informacinis pranešimas“), Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja, 2010 m.
- *Special Report: The EU's experience with Security Sector Governance* („ES saugumo sektoriaus valdymo patirtis: specialioji ataskaita“), Jungtinių Valstijų taikos institutas, 2011 m.
- Summers, J., *Kosovo: A precedent? The declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights* („Kosovo precedentas: nepriklausomybės paskelbimas, patariamoji nuomonė ir reikšmė valstybingumui, apsisprendimui bei mažumų teisėms“), ISBN13: 9789004175990, 2011 m.
- *Rule of Law in Independent Kosovo* („Teisinės valstybės padėtis nepriklausomame Kosove“), „Europe Report“ Nr. 204, Tarptautinė krizių grupė, Priština, Briuselis, 2010 m.
- *The Corruption Monitor: Monitoring Report on Institutional Activities in the Fight Against Corruption September-October 2011* („Korupcijos stebėjimas: institucijų kovos su korupcija veiksmy stebėjimo ataskaita, 2011 m. rugsėjo–spalio mėn.“), FOL, 2011 m.
- *The Fragile Triangle – Police, judges and prosecutors coordination during criminal proceedings response in Kosovo* („Netvirta trilypė sąjunga: Kosovo policijos, teisėjų ir prokurorų darbo baudžiamajame procese koordinavimas“), Kosovo politikos tyrimų ir plėtros institutas (KIPRED), Priština, 2010 m.
- *The UK approach to stabilisation* („Jungtinės Karalystės požiūris į stabilizacijos procesą“), Tarptautinio vystymo departamentas (DFID), 2008 m.
- *Trust Me, I'm an International: on the Relationship between Civil Society and the International Community in Kosovo* („Pasitikėkite manimi, nes aš esu tarptautinės bendruomenės atstovas“: pilietinės visuomenės ir tarptautinės bendruomenės santykių Kosove apžvalga), FOL konsultacijoms skirtas dokumentas.
- *US Army – Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building* („JAV kariuomenė ir saugumo sektoriaus reforma: pereinamojo laikotarpio ir gebėjimų stiprinimo konkrečių atvejų apžvalga“), Strateginių studijų institutas, 2010 m.
- Weiler, Q., *The EU and Security Sector Reform in Africa: a leader in theory, a laggard in reality?* („ES vaidmuo reformuojant Afrikos valstybių saugumo sektorių: teorijoje – vadovavimas, praktikoje – vilkinimas?“), JT universitetas, Europos koledžas, 2009 m.
- Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy* („Europos Sąjungos vaidmuo remiant demokratiją“), ISBN13: 9780199249794, 2002 m.
- Zogiani, A., Pula, B., Bëruxlli, D., Mulaj, I., *USAID – Early Warning Report Kosovo, January-June 2006* („USAID išankstinio perspėjimo pranešimas dėl padėties Kosove, 2006 m. sausio–birželio mėn.“), vertinimo ataskaita, ABA-ROLI veikla Kosove, USAID, Kosovas, 2010 m.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### SANTRAUKA

#### I.

Atkreipkite dėmesį, kad čia pateikiami bendri Komisijos ir EIVT atsakymai į Europos Audito Rūmų specialiosios ataskaitos dėl Kosovo pastabas.

#### III.

EIVT ir Komisija sutinka su vertinimu ir teigiamai vertina faktą, kad Audito Rūmų išvados patvirtina kai kuriose srityse padarytą pažangą. Tačiau labai svarbu pažymėti didelius EULEX laimėjimus, atsižvelgiant į sudėtingą Kosove susiklosčiusią situaciją. Iš tiesų, kai kuriais atvejais struktūriniai ir instituciniai trūkumai trukdė atlikti vykdomąsias užduotis, tačiau per 300 nuosprendžių baudžiamosiose ir civilinėse bylose ir 23 000 išnagrinėtų ieškinių dėl su konfliktu susijusio turto rodo misijos poveikį. Tuo tarpu 300 dingusių žmonių palaikai buvo grąžinti jų šeimoms. Tiek užbaigtomis, tiek tebenagrinėjamosiomis bylomis EULEX metė iššūkį nebaudžiamumo kultūrai apklaudama ir patraukdama atsakomybėn ministrus, politikus ir vyresnius pareigūnus, buvusius karo vadus, garsius verslininkus ir žvalgybos tarnybas.

Be statistiškai išmatuojamų rezultatų, reikia pažymėti ir tai, kad daugeliu atvejų EULEX vykdė atgrasomąją ir prevencinę funkciją, švelnindama situacijas, kurios kitu atveju galėjo peraugti į konfliktus. Turint omenyje silpną Kosovo teisinės valstybės institucijų būklę misijos įkūrimo metu, vertinant ES investicijos veiksmingumą verta būtų atsižvelgti į dabartinį sąlyginį stabilumą.

#### IV.

Džiugu, kad Audito Rūmai pripažįsta sunkumus, su kuriais Komisija ir ES susiduria Kosove. Tą patį galima pasakyti apie tai, kad Audito Rūmai aiškiai pripažįsta, kad rezultatams teisinės valstybės srityje Kosove pasiekti reikia daug laiko. Audito Rūmai taip pat pripažįsta, kad nesutarimai dėl statuso apsunkina Komisijos darbą, taip pat ir siekiant rezultatų teisinės valstybės srityje.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### V.

Kosovas yra ankstyvoje integracijos proceso stadijoje. Nors ir nenumatyta, kad reformos būtų priemonės sąlygomis nustatyti, kaip nurodė Audito Rūmai, Komisija ragina Kosovą vykdyti reikalingas reformas, susijusias su dialogu dėl vizų ir atlikti galimybių studiją, skirtą ES ir Kosovo Stabilizacijos ir asociacijos susitarimui (SAS). Be to, kaip pastebi Audito Rūmai, 2012 m. buvo pradėtas aukšto lygio struktūrinis dialogas dėl teisinės valstybės.

### VI. Pirma įtrauka

Komisija ir EIVT priima Audito Rūmų rekomendaciją ir ją jau vadovaujasi.

Objektyvių rodiklių ir kriterijų taikymas vykdamas PNPP programavimą bus sektorinio požiūrio, kurio turės būti laikomasi pagal PNPP II, dalis. Be to, dalyvaudami Bendrosios paramos teisei valstybei koordinavimo tarybos veikloje, EULEX, Komisija / ES biuras ir Kosovo valdžios institucijos stengiasi nustatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų laipsniškai atsisakyta EULEX įgaliojimo elementų, kad būtų nustatyta, kokių mastu Komisija turėtų dalyvauti tolesniuose veiksmuose ir perėmimo per PNPP.

Rengdama Bendrą strateginę programą visoms plėtros šalims ir šalies strategijos dokumentą Kosovui pagal PNPP II Komisija atsižvelgs į Audito Rūmų rekomendaciją atspindėti ES vidaus saugumo tikslus planuojant pagalbą.

### VI. Antra įtrauka Dėl koordinavimo

EIVT ir Komisija sutinka, kad koordinavimą galima pagerinti. Kalbant apie Komisijos / ES biuro, EULEX, ES specialiojo įgaliojimo ir JAV koordinavimą, Audito Rūmų ataskaitoje atspindimi uždaviniai, susiję su įvairių subjektų koordinavimu atitinkamų jų įgaliojimų galiojimo pradžioje. EULEX bendri veiksmai buvo patvirtinti 2008 m. vasario mėn., EULEX dislokavimas prasidėjo balandžio mėn., o visu pajėgumu veikti EULEX pradėjo tik 2008 m. gruodžio mėn. Tuo pačiu metu laipsniškai buvo naikinama Europos rekonstrukcijos agentūra ir Europos Komisijos ryšių tarnyba (dabar ES biuras) tapo visapusiškai atsakinga už PNPP pagalbą Kosove. Laikotarpis iš karto po Kosovo nepriklausomybės deklaracijos paskelbimo buvo metas, kai trečiosios šalys, įskaitant ES valstybes nares, pakeitė ir sustiprino savo pozicijas Kosove.

Šiuo metu stiprinamas koordinavimas, visų pirma, EULEX ir ES biuro. Pavyzdžiu gali būti Bendroji paramos teisei valstybei koordinavimo taryba, kuri planuoja pastūmėti pagalbą ir stebėjimo, mokymo ir konsultavimo (SMK) veiklą į darbotvarkės viršų. Šią tendenciją patvirtina faktas, kad ES specialiojo įgaliojimo ir ES biuro vadovo pareigas atlieka tas pats asmuo (ES specialusis įgaliojimo taip pat teikia politines gaires EULEX). Komisija ir toliau sieks tinkamai konsultuotis ir bendradarbiauti su JAV dėl teisės aktų projektų ir su *acquis* susijusių iniciatyvų įgyvendinimo.

Kalbant apie programavimą, objektyvių rodiklių ir orientacinių tikslų taikymas vykdamas PNPP II programavimą ir sektorinis požiūris taip pat palengvins koordinavimą su EULEX.

### Dėl pirkimo procedūrų

Komisija ir EIVT sutinka iš naujo įvertinti konkretų pirkimo procedūrų taikymą, visų pirma, kaip tos procedūros gali būti veiksmingai įgyvendintos siekiant užtikrinti, kad būtų realiai patenkinti BSGP misijos veiklai taikomi reikalavimai.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

Kalbant apie rekomendaciją Komisijai perimti EULEX gebėjimų stiprinimo funkcijas, ES misija yra įgaliota stebėti, mokyti ir konsultuoti Kosovo valdžios institucijas teisinės valstybės klausimais. EULEX taip pat vykdo kai kurias vykdomąsias funkcijas. Tikimasi, kad laipsniškai panaikinant EULEX, atitinkamos Kosovo institucijos bus pakankamai brandžios, kad priimtų atsakomybę už Kosovo teisingumo sistemos valdymą. Tačiau Komisija ir toliau stebės, kas vyksta Kosove teisinės valstybės srityje, ir, kai reikės, parems Kosovo valdžios institucijas ir joms padės, daugiausia per PNPP finansuojamą pagalbą, kuri taip pat gali būti panaudota toliau kuriant ir stiprinant Kosovo teisingumo sistemą.

### **EIVT: Dėl veiklos užbaigimo strategijos**

Veiklos užbaigimo strategijos klausimu Taryba yra apibrėžusi atsakomybės vietas lygiu principą ir EULEX bendradarbiavimo su Kosovo valdžios institucijomis požiūrį. Laipsniškai perdavus įgaliojimus Kosovo valdžios institucijoms, atsižvelgiant į akivaizdžią misijos vykdomosios veiklos pažangą, Komisijos teikiama pagalba turėtų padidėti. Kalbant apie rekomendaciją Komisijai perimti EULEX gebėjimų stiprinimo funkcijas, ES misija yra įgaliota stebėti, mokyti ir konsultuoti Kosovo valdžios institucijas teisinės valstybės klausimais. EULEX taip pat vykdo kai kurias vykdomąsias funkcijas. Komisija ir toliau stebės, kas vyksta Kosove teisinės valstybės srityje, ir, kai reikės, remis Kosovo valdžios institucijas ir joms padės, daugiausia per PNPP finansuojamą pagalbą, kuri taip pat gali būti panaudota padėti toliau kurti ir stiprinti Kosovo teisingumo sistemą.

### **VI. Trečia įtrauka**

EIVT sutinka, kad šioje srityje būtų naudingas tolesnis valstybių narių bendradarbiavimas ir jau ėmėsi šį klausimą spręsti. Prieš dislokavimą ar svarbią restruktūrizaciją sistemingai vykdomi „jėgos įvertinimo veiksmai“ kaip priemonė, skirta numatomiems misijos išteklių poreikiams ir dislokavimo mastui įvertinti.

### **VI. Ketvirta įtrauka**

Komisija ir EIVT sutinka, kad būsimoms BSGP misijoms būtų naudingas teisinis subjektiškumas.

Komisija išklėlė šį klausimą neseniai paskelbtame komunikate Tarybai dėl BSGP misijų finansinio valdymo ir šiuo metu vyksta diskusijos dėl BSGP misijų teisinio subjektiškumo. Komisijos ir EIVT jungtinė darbo grupė nagrinėja, kaip tai galėtų būti įgyvendinta.

### **VI. Penkta įtrauka**

Komisija ir EIVT priima rekomendaciją, nes yra svarbu, kad didėjant finansiniams ir personalo suvaržymams jos operatyviniai darbuotojai būtų efektyviai ir veiksmingai mobilizuojami, kad būtų galima tinkamai atsižvelgti į joje išdėstytus prioritetus ir su jų sprendimu susijusį darbo krūvį. Anksčiau minėtas kriterijų nustatymas turėtų padėti Komisijai paskirstyti išteklius pagal politinius tikslus.

### **VI. Šešta įtrauka**

Komisija jau įgyvendino 6-tą rekomendaciją. Tai buvo padaryta paskelbus struktūrinį dialogą dėl teisinės valstybės, kuris įvyko 2012 m. gegužės 30 d. Kosovas yra ankstyvoje integracijos proceso stadijoje. Nors ir nenumatyta, kad jomis būtų nustatomos sąlygos kaip nurodė Audito Rūmai, Komisija naudoja tokias priemones kaip dialogas dėl vizų ir galimybių studija, taip ragindama Kosovą imtis būtinų reformų įgyvendinimo.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### ĮVADAS

#### 14.

2012 m. rugpjūčio pabaigoje misija turėjo 2 170 darbuotojų, įskaitant 1 201 tarptautinį darbuotoją iš maksimalaus 1 250 tarptautinių darbuotojų, kuriuos galima įdarbinti, skaičiaus. 887 darbuotojai yra komandiruoti.

### PASTABOS

**„Kosovo policija ES intervenciniais veiksmais, kuriuos tikrino Audito rūmai, pasiekta šiokių tokių rezultatų, tačiau pagrindiniai uždaviniai išlieka, visų pirma, kova prieš organizuotą nusikalstamumą“**

Kaip pranešama Komisijos pažangos ataskaitoje, Kosovo policijos veikla pagerėjo, nepaisant ypatingų vietos sąlygų, įskaitant politinį kišimąsi ir sudėtingą darbo aplinką.

#### 23.

Iki to laiko EULEX (kaip pažymėta EULEX programos 2009 m. ataskaitoje) padarė įrodymais pagrįstas išvadas dėl fragmentiško požiūrio į žvalgybos duomenų rinkimą Kosovo institucijose. PNPP projekto įgyvendinimas jau artėjo. Todėl EULEX siekia užtikrinti, kad Kosovo policijos žvalgybos sistema būtų integruota į bendrą Kosovo policijos sistemą, o ne nepriklausomą sistemą, izoliuotą nuo centrinių institucijų. Po dviejų Audito Rūmų patikrintų projektų Komisija, artimai bendradarbiaudama su EULEX ir tvirtai jos remiama, pradėjo naują PNPP projektą, susijusį su žvalgyba grindžiama policijos veikla.

#### 24.

Komisija deda visas įmanomas pastangas koordinuoti veiksmus su JAV, didžiausia dvišale donore Kosove. 2011 m. viduryje Kosovo valdžios institucijos atsisakė JAV finansuojamos sienų valdymo sistemos ir nuo tada visapusiškai veikia ES finansuojama sienų valdymo sistema, kuri šiuo metu yra vienintelė veikianti sistema.

#### 25.

2012 m. rudenį pradamas įgyvendinti tolesnis porinis projektas pagal PNPP 2011 m. metinę programą. Vykdamas projektą didžiausias dėmesys bus skiriamas kovai su narkotikų kontrabanda ir bus remiamas narkotikų kontrabandos kelių mažinimas be kita ko stiprinant bendradarbiavimą su kaimyninėmis šalimis. Kalbant apie keitimąsi informacija, projektas turėtų būti vykdomas remiantis žvalgyba grindžiamos policijos veiklos projekto rezultatais.

#### 27.

2009 m. Kosovo Policija (KP) turėjo keletą konkuruojančių žvalgybos duomenų rinkimo centrų ir neturėjo aiškiai struktūrizuotos bendros žvalgybos duomenų rinkimo sistemos (žr. 2009 m. birželio mėn. EULEX programos ataskaitą); o 2012 m. Kosovo policija įsidiegė bendrą centralizuotą žvalgybos duomenų rinkimo, palyginimo, analizavimo ir platinimo sistemą (žr. 2012 m. birželio mėnesio EULEX programos ataskaitą), ir tai rodo Kosovo policijos padarytą pažangą siekiant tapti žvalgyba grindžiamos policijos veiklos organizacija. Vis dar reikalingos didelės pastangos, tačiau įgyti gebėjimai yra tvarūs.

#### 28.

Kaip pažymėta 37 dalyje, kai kurių SMK veiksmų sustabdymas nebūtinai reiškia, kad gebėjimai nėra toliau stiprinami kitomis formomis (kaip antai mišrios prokurorų komandos, dirbančios vykdomąjį darbą EULEX).

#### 29.

Nors yra pripažinta, kad pagalbos veiksmais, kuriuos tikrino Audito Rūmai, tik iš dalies pasiekta numatytų tikslų, iš viso 18 SMK projektų buvo visiškai įgyvendinti ir padaryta pažanga tokiose srityse kaip organizacinės struktūros gerinimas, žvalgybos duomenų rinkimo ir platinimo sistema, aktyvi kovos su narkotikais strategija, pasienio policijos planavimo gebėjimų stiprinimas, didelės dalies „žaliosios sienos“ perkėlimas iš KFOR ir patruliavimo valdymo stiprinimas.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 30.

Komisija ir EIVT sutinka, kad Kosovo pažanga kovojant su organizuotu nusikalstamumu yra labai nedidelė. Kaip matyti iš 2011 m. pažangos ataskaitos, Kosovui trūksta tinkamų gebėjimų. Kosovo policijos ir prokurorų bendradarbiavimas nėra nei iniciatyvus, nei veiksmingas. Vis dėl to pastangos suvaldyti organizuotą nusikalstamumą yra dedamos. Kosovo policijos konfiskuotų narkotikų kiekis nuo 2009 m. iki 2011 m. išaugo beveik 300 % (276 kg heroino ir marihuanos palyginti su 96 kg 2009 m.), kaip ir žvalgyba grindžiamų tyrimų skaičius (EULEX, 2012 m. programos ataskaita, 12–13 p.). 2012 m. birželio mėn. EULEX vadovaujamo finansinės žvalgybos centro pareigos buvo perduotos Kosovo policijai.

### 31.

EIVT ir Komisija sutinka su vertinimu, kad bendros duomenų bazės nebuvimas trukdo policijos ir prokurorų bendradarbiavimui. Šiuo metu yra programuojama ir planuojama speciali pagalba kuriant bendrą policijos ir prokurorų duomenų bazę.

### 32.

Europolas kartu su Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centru (CPCC) sukūrė keitimosi kriminalinės žvalgybos duomenimis tarp Europolo ir EULEX mechanizmą. Savanorių valstybių narių nacionaliniai Europolo skyriai yra informacijos perdavimo laikantis Tarybos išvadose 15771/08 pateiktų rekomendacijų katalizatoriai.

### 33.

Šiuo metu Kosovui trūksta pajėgumų apsaugoti svarbiausius liudytojus didelio atgarsio susilaukusiose bylose. Todėl EULEX liudytojų apsaugos padalinys teikia liudytojų apsaugos ir jų perkėlimo paslaugas pagal EULEX vykdomuosius įgaliojimus. Nors vis dar sunku surasti šalis, kurios sutiktų priimti perkeltus liudytojus, reikia pažymėti, kad keletas liudytojų didelio atgarsio susilaukusiose bylose buvo sėkmingai perkelti į užsienį. EULEX taip pat vykdo stebėjimą, mokymą ir konsultavimą. Be to, per PNPP regioninį projektą teikiama papildoma gebėjimų stiprinimo ir mokymo parama. Per naują PNPP projektą padaliniui bus teikiama specializuota techninė įranga.

### 35.

Nepaisant to, kad neįmanoma iš karto užpildyti visų postų, Komisijos ir EULEX remiamas pareigūnų tinkamumo tikrinimo ir pakartotinio skyrimo procesas yra kertinis akmuo kuriant teisinę valstybę Kosove. Tuo tarpu Kosovo Teisėjų taryba prisiėmė visišką atsakomybę už kandidatų į teisėjų postus paiešką, tinkamumo tikrinimą ir atranką ir įsteigė teisėjų ir prokurorų vertinimo ir tinkamumo tikrinimo tarnybą, skirtą atrankos procesui paremti. Apkritai trūksta mažumų bendruomenių paraiškų teisėjų postams užimti. Tinkamumo tikrinimo ir pakartotinio skyrimo procesas Kosove buvo panašus, tačiau ne identiškas Bosnijoje ir Hercegovinoje vykdytam procesui.

### 36.

Dėl biudžeto suvaržymų Kosovo institucijoms dažnai būna sunku užtikrinti tinkamą PNPP projektų finansavimą ir skirti pakankamai žmogiškųjų išteklių. Projekto „Teisės studijų sistemos reforma“ atveju 12 mėnesių buvo vėluojama gauti finansavimą vienam komponentui. Komisija pritaria Audito Rūmų nuogastavimams dėl veiklos tvarumo ir savo nuogastavimus patvirtino iniciatyvinio komiteto posėdžiuose 2012 m. Komisija apgailestauja, kad nepaisant pakartotinių pastangų įtraukti Teisės fakultetą šiaurinėje Mitrovicoje, jai nepavyko oficialiai įtvirtinti bendradarbiavimo.

### 37.

Daugeliu atvejų vykdydami savo vykdomąsias funkcijas EULEX prokurorai ir teisėjai dirba mišriose komandose ar komisijose. Toks bendras darbas padeda stiprinti vietos prokurorų ir teisėjų gebėjimus.

### 38.

Nepaisant to, kad dėl specialiosios kolegijos reformos EULEX teisėjų dauguma atsidūrė pirmosios instancijos lygyje, priimtais teisės aktais galiausiai išsaugoma dauguma EULEX apeliacinio lygio teisėjų, taip išlaikant privatizacijos proceso sąžiningumą.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 39.

EULEX Kosove įgaliojimai daugiausia taikomi rimtų nusikaltimų bylose ir kai kuriuose su konfliktu susijusiuose turtiniuose ginčiuose. Daugumą minėtų neišnagrinėtų bylų yra už EULEX Kosove turimų įgaliojimų ribų. Kosovo Teisėjų taryba yra pagrindinis 2010 m. lapkričio mėn. pristatytos strategijos autorius, nors ją visiškai rėmė ir ES. Vis dėlto ES remia Kosovo vyriausybės pastangas gerinant teisėjų, prokurorų ir teisingumo vykdymo efektyvumą MSK veiksmais ir EULEX Kosove vykdomąja veikla, taip pat per PNPP 2010 m. projektą, kuriuo remiamos Kosovo teisėjų ir prokurorų tarybos. Nuolatiniu tarptautiniu dalyvavimu užtikrinta, kad mažinant neišnagrinėtų bylų skaičių būtų atsižvelgta į teisingo bylos nagrinėjimo ir tinkamo proceso principus.

### 40.

Misija pripažįsta, kad buvo trūkumų paskirstant bylas tarp teisėjų ir prokurorų Kosove. Šis klausimas tiesiogiai sprendžiamas per Audito Rūmų tikrintą veiklą „Skaidrios bylų paskirstymo sistemos įvedimas“ pagal teisėjams skirtą SMK veiksmą. Per paskutinius metus (2011 m.) bylų paskirstymo sistema (CAS) buvo įdiegta Kosovo apylinkės teismuose, municipaliniuose teismuose ir Aukščiausiąjame Teisme. EULEX taip pat rėmė viešos informacijos biurų (VIB) įkūrimą Kosovo municipaliniuose teismuose, nors ši Kosovo teisminių institucijų veikla dar neužbaigta. Vis dėlto skaidrumo didinimas išlieka aktualus ir misija toliau dirbs šiuo klausimu. Kalbant apie ES finansuojamą „Teismų valdymo informacijos sistemą“, Kosovo valdžios institucijos šiuo metu planuoja jos atnaujinimą ir modifikavimą, po kurio sistema turėtų visapusiškai veikti.

### 45.

Apskritai, remiantis įvertinamais vidaus duomenis, dėl ES paramos (per EULEX ir Komisiją) geriau laikomasi ES reikalavimus atitinkančių mutinės procedūrų ir pagerėjo Kosovo mutinės veiksmingumas ir darbo rezultatai. Visuomenė kol kas ne visiškai supranta padarytą pažangą.

### 47.

2010 m. Kosovo vyriausybė prisiėmė tvirtą politinį įsipareigojimą įvykdyti Viešųjų pirkimų įstatymo reformą. Kadangi pažangos ataskaitoje taip pat buvo pabrėžtas poreikis tobulinti įstatymą, vykdant projektą daugiau dėmesio buvo skiriama pirminių teisės aktų projektų rengimui. Komisija taip pat laikė tai prioritetu kovoje su korupcija. Naujasis įstatymas įsigaliojo 2011 m. spalio mėn.

### 49.

Kai kuriais atvejais struktūriniai trūkumai ir įgimti sunkumai iš tiesų trukdė vykdomajai veiklai. Tačiau visuomenės nuomonę apie EULEX laimėjimus kol kas lemia tai, kaip žiniasklaida nušvietė keletą bylų, ir neatsižvelgiama į objektyvius misijos darbo rezultatus, įskaitant 31 nuosprendį su korupcija susijusiose bylose, kurių tolesnis nagrinėjimas tebevyksta.

Daugeliu atvejų EULEX veikia kaip atgrasantis veiksnys, skatinantis už pirkimus atsakingas Kosovo valdžios institucijas laikytis procedūrų. Tačiau šiuos veiklos rezultatus sunku užregistruoti ir, *a fortiori*, įskaityti.

### 50.

Nors, kaip rodo anksčiau minėti skaičiai, neišnagrinėtų su konfliktu susijusių bylų skaičius nuolat mažėja, tvirtūs rezultatai bus vertinami tik pagal Kosovo prokurorų ir teisėjų norą ir gebėjimą toliau nagrinėti delikačias bylas. EULEX metė iššūkį nebaudžiamumo kultūrai apklausdama ir patraukdama atsakomybėn ministrus, politikus ir vyresnius pareigūnus, buvusius karo vadus, garsius verslininkus ir žvalgybos tarnybas.

Daugelis šių bylų dar turi būti pateiktos teismams.



## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 51.

Komisija sutinka su tuo, kad daugelyje sričių vis dar klesti korupcija. Tai atsispindėjo 2011 m. pažangos ataskaitoje, kurioje patvirtinama, kad piliečiai reguliariai susiduria su korupcija policijoje, muitinėje ir teismuose, taip pat švietimo ir sveikatos priežiūros srityse. Kosovui ir toliau reikia spręsti sudėtingus uždavinius kovojant su korupcija. Be teisinės sistemos sukūrimo, būtina, kad Kosovo teisminės ir teisėsaugos institucijos veiktų iniciatyviau ir stiprintų tarpusavio bendradarbiavimą.

### 53.

Komisija nuolat aukščiausiu lygiu, įskaitant stabilizacijos ir asociacijos proceso dialogo sektorinius ir plenarinius susirinkimus, kėlė klausimą Kosovo valdžios institucijoms dėl poreikio mažinti viešuosius pirkimus prižiūrinčių institucijų skaičių.

### 56.

Nors iš tikrųjų atskiri programiniai SMK veiksmai negali būti skirti konkrečiai šiaurinei daliai, daug teisinės valstybės iniciatyvų operatyvinio stebėjimo, mokymo ir konsultavimo forma kartu su vykdomąja teisinės valstybės veikla buvo vykdomos šiaurinėje dalyje. Sėkmingam jų vykdymui nuo 2011 m. liepos mėn. vis dar trukdo nepakankama veiksmų laisvė ir apskritai, tai, kad vietos gyventojai nepripažįsta policijos veiklos ir teisinės valstybės.

### 58.

EIVT pritaria, kad Kosovo policijos padaliniai turėtų atspindėti vietovės, kurioje jie vykdo savo pareigas, etninę sudėtį. Misija propaguoja šį požiūrį nuo pat jos įsteigimo ir šiol.

### 59.

EULEX teikia pagalbą atlikdama muitinės patikras šiuose praėjimo punktuose. Komerčiniam transportui siūloma vykti muitiniam įforminimui į Mitrovicos muitinės terminalą.

Praėjimo punktuose ir terminale surinkti duomenis tikrinami kryžminiu būdu, siekiant išsiaiškinti, ar nėra vengiama mokėti muitų.

### 60.

Po trikdžių, prasidėjusių 2011 m. liepos mėn., nuo 2012 m. vasario mėn. EULEX teisėjai ir prokurorai toliau tęsia darbą Mitrovicos teisme. EULEX pavyko išsilaikyti teismo rūmuose iki 2011 m. lapkričio mėn., kai dėl saugumo sumetimų tai pasidarė nebeįmanoma.

### 61.

Perkelti darbuotojai toliau vykdo savo pareigas šiaurėje.

### 62.

EULEX nebuvo minėtų teisės aktų iniciatorė. Kai EULEX tiesiogiai dalyvauja rengiant teisinės valstybės teisės aktų projektus, ji dirba drauge su vietos partneriais, visų pirma per jungtines darbo grupes, kuriose sudarytos sąlygos aktyviai dalyvauti ir įnešti savo indėlį. Šiuo konkrečiu atveju Kosovo Teisingumo ministerijos dalyvavimas yra neatsiejama šių pastangų dalis.

### 63.

Iš tiesų, dėl bendrų biudžeto suvaržymų Kosovo institucijoms dažnai būna sunku užtikrinti tinkamą PNPP projektų finansavimą ir skirti pakankamai žmogiškųjų išteklių.

2010 m. nepavykus įgyvendinti TVF rezervinio susitarimo, ekonominė politika neseniai buvo papildyta darbuotojų stebima programa ir nauju rezerviniu susitarimu, kuris buvo patvirtintas 2012 m. balandžio mėn.

### 65.

ES biuras ir EULEX atidžiai sekė prezidento taikomas amnestijas. 2012 m. nuteistųjų, kurių malonės prašymai buvo patenkinti, skaičius sumažėjo iki 15 palyginti su 103 praėjusiais metais. Malonės prašymai nebuvo suteikti nuteistiems už kriminalinius nusikaltimus pagal Baudžiamojo kodekso XIII skyrių (terorizmas, nacionalinės ir rasinės neapykantos kurstymas ir t.t.) arba XIV skyrių (karo nusikaltimai, prekyba žmonėmis ir t.t.).

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 66.

EIVT ir Komisija yra įsipareigojusios veikti išvien su pilietine visuomene; ir ES biuras, ir EULEX reguliariai veda pokalbius ir keičiasi informacija su pilietine visuomene. Metinio pilietinės visuomenės organizacijų ir Komisijos susitikimo rezultatai tiesiogiai panaudojami SAPD plenariniame susirinkime, kuris rengiamas kitą dieną. Pilietinės visuomenės stiprinimas remiamas teikiant finansinę pagalbą.

### 68.

Valstybės narės kriterijų nustatymo koncepciją priėmė 2011 m. Naujojoje 2012 m. EULEX operacijos koncepcijoje (CONOPS) ir operacijos plane (OPLAN), kuriuos patvirtino valstybės narės, vėliau buvo išdėstyti veiklos tikslai ir objektyviai patikrinami rodikliai per EULEX misijos įgyvendinimo planą, pagal kurį jie suskaidomi į veiklos rezultatais grindžiamo kriterijų nustatymo projektus. Kiekvieno tikslo bus siekiama vykdant iš viso 38 veiksmus, kurie visi turi pagrindą, bendrą tikslą, veiklos kryptį ir išmatuojamų rezultatų sąrašą, tvarkaraštį ir turimų išteklių įvertį, taip pat išorinės pagalbos nuorodas.

Šis požiūris pagrįstas aiškiomis ankstesnėmis nuorodomis į poreikį įdiegti „kriterijų nustatymo ir peržiūros procesą“, kaip anksčiau minėta 2008 m. operacijos koncepcijoje, toliau apibrėžta programoje misijos lygiu, valdymo ir orientacinių tikslų nustatymo sistema, įgyvendinama per SMK veiksmų aprašus, ir susijęs stebėjimo mechanizmas, skirtas pažangai įvertinti pagal pradinės padėties rodiklius.

### 69.

ES biuras ir Misija prieš užbaigdami SMK aprašus ir PNPP projektus peržiūri atitinkamus dviejų ES pagalbos tipų privalumus. Siekiant užtikrinti, kad prioritetingi klausimai būtų sprendžiami koordinuotai, bus atsižvelgiama į tokius veiksmus kaip laiko pasirinkimas, ankstesnio dalyvavimo trukmė ir reikiamų žinių tipas, saugumo aplinka ir galimos sąsajos su EULEX vykdomaisiais įgaliojimais.

### 70.

EIVT ir Komisija pripažįsta, kad yra galimybių tobulėti ir gerinti šių veiksmų sinergiją, tuo pačiu pažymėdamos, kad šioms pastangoms dažnai sukliudydavo natūralūs suvaržymai (kaip antai dislokavimo tvarkaraštis, skirtingi vaidmenys ir užduotys, skirtingas šių institucijų vaidmuo lyginant su Kosovo valdžios institucijomis). Kaip pažymėta anksčiau, atsižvelgiama į palyginamuosius pranašumus ir sinergijų galimybes. Tai patvirtina papildoma parama plėtojant Kosovo liudytojų apsaugos gebėjimus.

### 71.

EULEX dislokavimas 2008 m. ir jos veikla nuo to laiko rodo, kokią svarbą ES teikia Kosovo teisinės valstybės problemų įtakai ES vidaus saugumui.

Vykdant vėlesnes iniciatyvas, kaip antai dialogą dėl vizų režimo liberalizavimo ir ES valstybių narių ir Kosovo dvišalius readmisijos susitarimus, prioritetą toliau teikiamas ES vidaus saugumo tikslams.

### 72.

Kova su prekyba žmonėmis yra vienas iš neatsiejamų misijos prioritetų.

Misijos pastangas šioje srityje rodo neatidėliotinas bylos nagrinėjimas ir priimtas nuosprendis Tisos upės byloje, kurioje teismas, daugiausia sudarytas iš EULEX teisėjų, nuteisė 7 kaltinamuosius 66 metams kalėjimo ir skyrė per 450 000 eurų baudų po to, kai buvo nužudyta 15 žmonių, įskaitant moteris ir vaikus, kurie buvo nuskandinti Tisos upėje tarp Serbijos ir Vengrijos.

### 74.

Dukart per metus rengiamuose Politinio ir saugumo komiteto bei Operatyvinio bendradarbiavimo vidaus saugumo srityje nuolatinis komiteto susitikimuose ES siekia vientiso požiūrio į ES saugumą.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### „ES institucijų veiklos koordinavimas tarpusavyje bei koordinavimas su Kosovo valdžios institucijomis ir tarptautine bendruomene kai kuriose srityse vis dar yra nepakankamas“

Bendroji paramos teisei valstybei koordinavimo taryba (JRCB) toliau rengia ES institucijų ir Kosovo valdžios institucijų atstovų susitikimus, o EULEX ir ES biuras ir (arba) ES specialusis įgaliotinis juose kartu pirmininkauja. JRCB nuolat nustato orientacinius tikslus aukščiausio lygio Kosovo valdžios institucijoms ir gerina koordinavimą su jomis.

#### 77.

Bendradarbiavimas ir koordinavimas tarp ES įstaigų Kosove ir JAV yra išties labai svarbūs.

#### 78.

Naujausiuose JRCB įgaliojimuose ES specialusis įgaliotinis aiškiai vadinamas vienu iš trijų JRCB pirmininkų.

Struktūra yra vienoda visose BSGP misijose. Specialūs susitarimai tokiuose kovos laukuose kaip JRCB Kosove suteikia galimybę kiekvienai misijai susikurti reikiamą koordinavimo mechanizmą.

Kalbant apie 59 išnašą, EUPT pasiūlymu nebuvo pasinaudota, nes po pradinio EUPT planavimo Taryba ėmėsi krizės valdymo procedūrų, nustatydamą dabartinę struktūrą ir susijusią pavaldumo tvarką.

#### 79.

Apskritai, PNPP projektai yra planuojami N–1 metais, tvirtinami N metais, o sutartys turi būti sudarytos iki N+3 metų. PNPP viešieji pirkimai užima laiko, nes reikia užtikrinti, kad procesas būtų visapusiškas, teisingas ir skaidrus.

#### 80.

Komisija ir EIVT sutinka iš naujo įvertinti konkretų pirkimo procedūrų taikymą, visų pirma, kaip tos procedūros gali būti veiksmingai įgyvendintos siekiant užtikrinti, kad būtų realiai patenkinti BSGP misijos funkciniai reikalavimai.

#### 81.

EULEX dokumentuose 2012 m. CONOPS ir 2012 m. OPLAN kalbama apie veiklos užbaigimo strategiją, kurios esminis elementas yra koordinavimas su Komisija palapsniui įvedant PNPP programavimą. Be to, pradinės pasitraukimo strategijos rekomendacijos ir gairės buvo pateikiamos kiekviename veiklos plane nuo misijos įsteigimo 2008 m. ir jos keitėsi kartu su misijos orientaciniais tikslais ir vertinimo procesais. Galiausiai, sprendimą dėl EULEX pasitraukimo strategijos gali priimti tik Taryba.

#### 85.

Glaudų koordinavimą šioje arenoje papildė NATO ir ES darbuotojų susitikimai buveinės lygmeniu siekiant užtikrinti lygiagrečių ir nuoseklių planavimą.

I vartų – vieno iš perėjimo punktų Kosovo šiaurėje – sunaikinimas 2011 m. vasarą nepaisant KFOR buvimo, rodo, kad smurto lygis viršija EULEX minios ir riaušių valdymo gebėjimus, netgi panaudojant visu pajėgumu.

#### 87.

2012 m. birželio mėn. pratęsus misijos veiklą iki 2014 m. birželio mėn. ir su tuo susijusios restruktūrizacijos didžiausias dislokuotų tarptautinių darbuotojų skaičius buvo sumažintas iki 1 250, o šiuo metu dirba vidutiniškai 1 200 darbuotojų. Buvo pripažinti trūkumai telkiant pajėgas ir Taryba leido padidinti viršutinę sutartinių darbuotojų skaičiaus ribą, siekdama iš dalies pagerinti situaciją.

#### 88.

Dedamos pastangos, kad būtų nustatyta mažiausia dislokavimo svarbiausiuose postuose trukmė ir kad ypatingais atvejais ji būtų pratęsta.

#### 89.

Kalbant apie darbuotojų rengimą, misija stengėsi sukurti bendrus iki dislokavimo vykdomo mokymo paketus, kad parengtų naujus darbuotojus tam darbui, kurį jie atliks misijoje, ir įgaliojimus, kuriais grindžiami misijos tikslai. Kalbant apie neatrinktus kandidatus, EULEX sukūrė visapusišką grįžtamosios informacijos pateikimo valstybėms narėms sistemą, kad paaiškintų, kodėl kandidatas nebuvo pasirinktas.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 90.

Restruktūrizavus misiją bendras aprūpinimas darbuotojais pagerėjo, daugiausia dėl aukštos viršutinės sutartinių darbuotojų skaičiaus ribos. Nuolatine problema tapo tai, kad nepavyksta dislokuoti papildomų minios ir riaušių valdymo pajėgų (suformuotųjų policijos padalinių forma).

### 91.

EULEX naudoja įvairius vidaus ataskaitų teikimo mechanizmus, siekdama surinkti duomenis apie atskirų SMK veiksmų vykdymą. Vis dėlto, kaip pastebi Audito Rūmai, juos yra sunku išmatuoti ir kiekybiškai įvertinti. Kaip minėta anksčiau, šiek tiek paramos vietos institucijoms gaunama per struktūrizuotą SMK veiklą, šiek tiek – per bendradarbiavimo veiksmus pagal EULEX vykdomuosius įgaliojimus. Todėl sunku suskaičiuoti, kiek išteklių sunaudojama kiekvienai SMK veiklai. Kalbant apie komandiruotus darbuotojus, tokiam įvertinimui reikėtų gauti finansinius ir (arba) žmogiškųjų išteklių duomenis iš visų dalyvaujančių valstybių.

### 92.

Komisija iškėlė šį klausimą neseniai paskelbtame komunikate Tarybai dėl BSGP misijų finansinio valdymo ir šiuo metu vyksta diskusijos dėl BSGP misijų teisinio subjektiškumo. Komisijos ir EIVT jungtinė darbo grupė nagrinėja, kaip tai galėtų būti įgyvendinta.

### 93.

Problema, kad EULEX negali pasirašyti teisiškai įpareigojančių susitarimų, galėtų būti išspręsta įgyvendinus paskutinį komunikatą dėl BSGP misijų finansinio valdymo. Tačiau techninių susitarimų pasirašymas yra įprastinė praktika, kuri iš dalies nusveria teisiškai įpareigojančių susitarimų nebuvimą.

### 94.

EIVT džiaugiasi tokia įvykių raida, nes ji suteikia galimybę pagerinti BSGP misijų dislokavimą ir veiklą.

### 95.

Komisija paskirsto savo darbuotojus remdamasi išsamiu darbo krūvio visose veiklos srityse, kurios apima ne tik teisinę valstybę, įvertinimu. Paskutinis darbo krūvio įvertinimas, atliktas 2012 m. kovo mėn., patvirtino, kad tuo metu darbo krūvis nebuvo pakankamas, kad būtų galima ES biurui skirti papildomų darbuotojų. Komisija naudoja savo išteklius aplinkoje, kurioje jų vis labiau trūksta ir stengiasi juos panaudoti kiek įmanoma efektyviau ir veiksmingiau. Objektivių rodiklių ir kriterijų taikymas vykdant PNPP II programavimą turėtų padėti Komisijai paskirstyti išteklius politiniams tikslams.

### 96. a)

Komisija jau daugelį metų (pavyzdžiui, 2009 m. komunikate) nuolat pabrėžia būtinybę Kosovui teisės aktų priėmimą derinti su atitinkamu įgyvendinimu ir vykdymu. Be to, kai nėra tinkamų teisės aktų, pirminių teisės aktų nustatymas yra pirma remtina priemonė.

### 96. b)

Rengdama Bendrą strateginę programą visoms plėtros šalims ir šalies strategijos dokumentą Kosovui pagal PNPP II Komisija atsižvelgs į Audito Rūmų rekomendaciją ir toliau atspindėti ES vidaus saugumo tikslus planuojant pagalbą.

### 96. c)

Komisija sutinka, kad bendrą projekto tikslą ir projekto paskirtį žymintys rodikliai siekiant didesnio konkretumo galėjo būti suformuluoti kitaip. Paprastai konkretūs ir išmatuojami tikslai buvo nustatyti kiekvienai veiklos krypčiai.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 96. d)

Audito Rūmų nustatyta rizika (korupcija ir politinis kišimasis) egzistuoja visose veiklos srityse ir visuose sektoriuose Kosove. Ši rizika nebuvo ignoruojama, tačiau laikoma tokia visuotinė ir akivaizdžia, kad ji nebuvo aiškiai paminėta patikinimo strategijoje ir projektų aprašuose. Korupcija Kosove Komisijai nėra ypatinga rizika, nes PNPP įgyvendinimas Kosove yra išskirtinai Komisijos atsakomybė; Kosovo institucijos nėra susijusios su jokiais konkursais, sutartimis ar išmokomis. Tą patį galima pasakyti apie politinį kišimąsi.

Didelę dalį ES biuro projektų portfelio kasmet vertina išorės stebėtojai, vykdydami jį rezultatus orientuotą priežiūrą (ROP). Jei nustatoma papildoma rizika, imamas taisomųjų priemonių.

### 97.

Vykdamas SAP dialogą rengiamas vienas sektorinis (techninis) susitikimas teisinės valstybės klausimais. Teisinės valstybės klausimai taip pat įtraukiami į kasmetinio SAPD plenarinio posėdžio, kuriame nušviečiami svarbiausi aktualūs klausimai aukščiausiu politiniu lygmeniu, darbotvarkę. Be struktūrinio dialogo dėl teisinės valstybės, siekdama sukurti paskatas Kosovui sutelkti dėmesį į teisinės valstybės stiprinimą, Komisija naudojasi ir kitomis su teisine valstybe susijusiomis iniciatyvomis, kaip antai dialogas dėl vizų režimo liberalizavimo, kuris tai pat vyksta aukštesniųjų pareigūnų lygiu, ir galimybių studija. Vedant šiuos dialogus ir vykdamas iniciatyvas yra glaudžiai bendradarbiaujama su EULEX, kuri prisideda prie susitikimų ir iniciatyvų ir aktyviai juose dalyvauja.

### 98.

EULEX neturi įgaliojimų naudoti vadinamąsias sąlygų nustatymo priemones, skirtas teisinės valstybės kūrimui skatinti Kosove, tačiau, pirmiau minėti vizų veiksmų planas ir galimybių studija, prie kurių EULEX visapusiškai prisideda, yra puikios būtinų reformų skatinimo priemonės.

### 99.

Nepaisant to, kad nėra bendros pozicijos dėl Kosovo statuso, 2011 m. gruodžio mėn. ir 2012 m. vasario–kovo mėn. Tarybos išvadose yra nuorodų į Prekybos susitarimą, galimybę naudotis ES programomis, narystę EPRB, visų režimo liberalizavimą ir galimybių studiją, skirtą SAS. Visose šiose srityse vyksta darbas ir matoma pažanga, kaip pavyzdžiui, visų režimo liberalizavimo atveju. Nors į veiksmų planą įtraukta daug reikalavimų, kaip ir į kitus vakarų Balkanų veiksmų planus, dialogas dėl vizų režimo liberalizavimo bus įtikima paskata stiprinti teisinę valstybę. Šiame dialoge dėl vizų taip pat bus svarstomi ES saugumo klausimai.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

#### 102.

Kaip pastebi auditoriai, teisinės valstybės Kosove srityje lieka neišspręstų rimtų problemų, įskaitant plačiai paplitusius korupciją ir organizuotą nusikalstamumą. Vis dėlto ES parama, teikiama per PNPP ir EULEX, labai padėjo stiprinti teisinės valstybės institucijas, kurios kol kas dar tik formuojasi. Išaugo vietos institucijų atsakomybė. Tai yra labai svarbu joms iš tarptautinių institucijų vadovaujamų subjektų tampant atskaitingomis vietos struktūromis, galinčiomis tobulėti savo jėgomis. Tuo tarpu buvo baigtas teisėjų ir prokurorų tinkamumo eiti pareigas tikrinimas. Į pietus nuo Ibaro upės nebuvo reikalo panaudoti minios ir riaušių valdymo pajėgumus, ir tai rodo išaugusį Kosovo policijos gebėjimą vienai pačiai atsakingai vykdyti įstatymus.

Toks sustiprėjimas, visų pirma į pietus nuo Ibaro upės, įvyko ypatingomis Kosovo aplinkybėmis ir vis dar išliekant problemoms kuriant veiksmingą ir tvarią teisinę valstybę visame Kosove. Kaip pažymėjo Audito Rūmai, politinė valia ir finansiniai pajėgumai yra pagrindiniai uždaviniai, tačiau ES toliau glaudžiai bendrauja su Kosovo valdžios institucijomis aukščiausiu lygiu, siekdama prioretizuoti užduotis, geriau nukreipti su ES susijusias pastangas ir užtikrinti didesnę efektyvumą ir veiksmingumą skirstant išteklius, taip pat ir finansinius. PNPP projektai padeda stiprinti pilietinę visuomenę, o rengiant metinę pažangos ataskaitą bei (arba) galimybių studiją ir stabilizacijos ir asociacijos proceso dialogą tariamasi su pilietinės visuomenės grupėmis.

Turint omenyje netvirtą Kosovo teisinės valstybės institucijų būklę ES biuro steigimo metu, šie laimėjimai, nors juos ir sunku statistiškai įvertinti, suteikė stabilumą ir palaikymą, reikalingus jų nuolatinei plėtrai.

#### 103.

Džiugu, kad Audito Rūmai pripažįsta sunkumus, su kuriais Komisija ir ES susiduria Kosove. Tą patį galima pasakyti apie tai, kad Audito Rūmai aiškiai pripažįsta, kad rezultatams teisinės valstybės srityje Kosove pasiekti reikia daug laiko. Audito Rūmai taip pat pripažįsta, kad skirtingos nuomonės dėl statuso apsunkina Komisijos ir EIVT darbą, taip pat ir siekiant rezultatų teisinės valstybės srityje.

#### 105.

Objektyvių rodiklių ir kriterijų taikymas vykdamas PNPP programavimą bus sektorinio požiūrio, kurio turės būti laikomasi pagal PNPP II, dalis. Be to, laikydamosi bendros teisinės valstybės koordinavimo komisijos struktūros, EULEX, Komisija / ES įstaiga ir Kosovo valdžios institucijos stengiasi nustatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų laipsniškai atsiskyta EULEX įgaliojimų elementai, kad būtų nustatyta, koku mastu Komisija turėtų dalyvauti tolesniuose veiksmuose ir veiklos prėmime per PNPP.

#### 106.

Kalbant apie EULEX, ES specialiojo įgaliotinio ir JAV koordinavimą, Audito Rūmų ataskaitoje atspindimi uždaviniai, susiję su įvairių subjektų koordinavimu atitinkamų jų įgaliojimų galiojimo pradžioje. EULEX bendri veiksmai buvo patvirtinti 2008 m. vasario mėn., EULEX dislokavimas prasidėjo balandžio mėn., o visu pajėgumu veikti EULEX pradėjo tik 2008 m. gruodžio mėn. Tuo pačiu metu laipsniškai buvo naikinama Europos rekonstrukcijos agentūra ir Europos Komisijos ryšių tarnyba (dabar ES biuras) tapo visapusiškai atsakinga už PNPP pagalbą Kosove. Laikotarpis po Kosovo nepriklausomybės deklaracijos paskelbimo buvo metas, kai trečiosios šalys, įskaitant ES valstybes nares, pasikeitė ir sustiprino savo pozicijas Kosove.

Šiuo metu stiprinamas koordinavimas, visų pirma, EULEX ir EK / ES biuro. Pavyzdžiu gali būti Bendroji paramos teisei valstybei koordinavimo taryba, kuri planuoja pastūmėti pagalbą ir stebėjimo, mokymo ir konsultavimo veiklą į darbotvarkės viršų. Šią tendenciją patvirtina faktas, kad ES specialiojo įgaliotinio ir ES biuro vadovo pareigas atlieka tas pats asmuo (ES specialusis įgaliotinis taip pat teikia politines gaires EULEX). Komisija ir toliau sieks tinkamai konsultotis ir bendradarbiauti su JAV dėl teisės aktų projektų ir su *acquis* susijusių iniciatyvų įgyvendinimo.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

### 108.

Kalbant apie ES biuro teisinės valstybės komandos aprūpinimą darbuotojais, Komisija siekia efektyviai ir veiksmingai mobilizuoti savo darbuotojus, kad būtų deramai atsižvelgta į esamus prioritetus ir su jais susijusį darbo krūvį. Komisija dirba esant dideliems finansiniams suvaržymams; padidinti darbuotojų skaičių yra labai sunku, jei išvis įmanoma. Anksčiau minėtas orientacinių tikslų nustatymas turėtų padėti Komisijai paskirstyti išteklius pagal politinius tikslus.

### 109.

Komisija norėtų pažymėti, kad ji jau atsižvelgė į kai kurias Audito Rūmų rekomendacijas. Audito rūmų rekomendacija dėl politinio dialogo panaudojimo įgyvendinama gegužės 30 d. pradėjus struktūrinį dialogą dėl teisinės valstybės. Kosovas yra ankstyvoje stojimo į ES proceso stadijoje. Nors ir nenumatyta, kad jomis būtų nustatomos sąlygos, Komisija naudoja tokias priemones kaip dialogas dėl vizų ir gali- mybių studija, taip ragindama Kosovą imtis būtinų reformų įgyvendinimo.

### 1 rekomendacija

Komisija ir EIVT priima Audito Rūmų rekomendaciją ir ją jau vadovaujasi.

Objektyvių rodiklių ir orientacinių tikslų taikymas vykdant PNPP programavimą bus sektorinio požiūrio, kurio turės būti laikomasi pagal PNPP II, dalis. Be to, laikydamosi bendros teisinės valstybės koordinavimo komisijos struktūros, EULEX, Komisija / ES įstaiga ir Kosovo valdžios institucijos stengiasi nustatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų laipsniškai atsisakyta EULEX įgaliojimų elementų, kad būtų nustatyta, koku mastu Komisija turėtų dalyvauti tolesniuose veiksmuose ir perėmimo per PNPP.

Rengdama Bendrą strateginę programą visoms plėtros šalims ir šalies strategijos dokumentą Kosovui pagal PNPP II Komisija atsižvelgs į Audito Rūmų rekomendaciją atspindėti ES vidaus saugumo tikslus planuojant pagalbą.

### 2 rekomendacija Dėl koordinavimo

EIVT ir Komisija sutinka, kad koordinavimą galima pagerinti. Kalbant apie Komisijos / ES biuro, EULEX, ES specialiojo įgaliotinio ir JAV koordinavimą, Audito Rūmų ataskaitoje atspindimi uždaviniai, susiję su įvairių subjektų koordinavimu atitinkamų jų įgaliojimų galiojimo pradžioje. EULEX bendri veiksmai buvo patvirtinti 2008 m. vasario mėn., EULEX dislokavimas prasidėjo balandžio mėn., o visu pajėgumu veikti EULEX pradėjo tik 2008 m. gruodžio mėn. Tuo pačiu metu laipsniškai buvo naikinama Europos rekonstrukcijos agentūra ir Europos Komisijos ryšių tarnyba (dabar ES biuras) tapo visapusiškai atsakinga už PNPP pagalbą Kosove. Laikotarpis po Kosovo nepriklausomybės deklaracijos paskelbimo buvo metas, kai trečiosios šalys, įskaitant ES valstybes nares, pasikeitė ir sustiprino savo pozicijas Kosove.

Šiuo metu stiprinamas koordinavimas, visų pirma, EULEX ir ES biuro. Pavyzdžiu gali būti Bendroji paramos teisei valstybei koordinavimo taryba, kuri planuoja pastūmėti pagalbą ir stebėjimo, mokymo ir konsultavimo veiklą į darbotvarkės viršų. Šią tendenciją patvirtina faktas, kad ES specialiojo įgaliotinio ir ES biuro vadovo pareigas atlieka tas pats asmuo (ES specialusis įgaliotinis taip pat teikia politines gaires EULEX). Komisija ir toliau sieks tinkamai konsultuotis ir bendradarbiauti su JAV dėl teisės aktų projektų ir su *acquis* susijusių iniciatyvų įgyvendinimo.

Kalbant apie programavimą, objektyvių rodiklių ir kriterijų taikymas vykdant PNPP II programavimą ir sektorinis požiūris taip pat palengvins koordinavimą su EULEX.

### Dėl pirkimo procedūrų

Komisija ir EIVT sutinka iš naujo įvertinti konkretų pirkimo procedūrų taikymą, visų pirma, kaip tos procedūros gali būti veiksmingai įgyvendintos siekiant užtikrinti, kad būtų realiai patenkinti BSGP misijos funkciniai reikalavimai.

## KOMISIJOS IR IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI

Kalbant apie rekomendaciją Komisijai perimti EULEX gebėjimų stiprinimo funkcijas, ES misija yra įgaliota stebėti, mokyti ir konsultuoti Kosovo valdžios institucijas teisinės valstybės klausimais. EULEX taip pat vykdo kai kurias vykdomąsias funkcijas. Tikimasi, kad laipsniškai panaikinant EULEX, atitinkamos Kosovo institucijos bus pakankamai brandžios, kad priimtų atsakomybę už Kosovo teisingumo sistemos valdymą. Tačiau Komisija ir toliau stebės, kas vyksta Kosove teisinės valstybės srityje, ir, kai reikės, parems Kosovo valdžios institucijas ir joms padės, daugiausia per PNPP finansuojamą pagalbą, kuri taip pat gali būti panaudota toliau kuriant ir stiprinant Kosovo teisingumo sistemą.

### EIVT Dėl veiklos užbaigimo strategijos

Kalbant apie pasitraukimo strategiją, Taryba yra apibrėžusi atsakomybės vietas lygiu principą ir EULEX bendradarbiavimo su Kosovo valdžios institucijomis požiūrį. Laipsniškai perdavus įgaliojimus Kosovo valdžios institucijoms, atsižvelgiant į akivaizdžią misijos vykdomosios veiklos pažangą, Komisijos teikiama pagalba turėtų padidėti. Kalbant apie rekomendaciją Komisijai perimti EULEX gebėjimų stiprinimo funkcijas, ES misija yra įgaliota stebėti, mokyti ir konsultuoti Kosovo valdžios institucijas teisinės valstybės klausimais. EULEX taip pat vykdo kai kurias vykdomąsias funkcijas. Komisija ir toliau stebės, kas vyksta Kosove teisinės valstybės srityje, ir, kai reikės, rems Kosovo valdžios institucijas ir joms padės, daugiausia per PNPP finansuojamą pagalbą, kuri taip pat gali būti panaudota padėti toliau kuriant ir stiprinant Kosovo teisingumo sistemą.

### 3 rekomendacija

EIVT sutinka, kad šioje srityje būtų naudingas tolesnis valstybių narių bendradarbiavimas ir jau ėmėsi šį klausimą spręsti. Prieš dislokavimą ar svarbią restruktūrizaciją sistemai vykdomi „jėgos įvertinimo veiksmai“ kaip priemonė, skirta numatomiems misijos išteklių poreikiams ir dislokavimo mastui įvertinti.

### 4 rekomendacija

Komisija ir EIVT sutinka, kad būsimoms BSGP misijoms būtų naudingas teisinis subjektiškumas.

Komisija iškėlė šį klausimą neseniai paskelbtame komunikate Tarybai dėl BSGP misijų finansinio valdymo ir šiuo metu vyksta diskusijos dėl BSGP misijų teisinio subjektiškumo. Komisijos ir EIVT jungtinė darbo grupė nagrinėja, kaip tai galėtų būti įgyvendinta.

### 5 rekomendacija

Komisija ir EIVT priima rekomendaciją, nes yra svarbu, kad didėjant finansiniams ir personalo suvaržymams jos operatyviniai darbuotojai būtų veiksmingai mobilizuojami, kad būtų galima tinkamai atsižvelgti į joje išdėstytus prioritetus ir su jų sprendimu susijusį darbo krūvį. Anksčiau minėtas kriterijų nustatymas turėtų padėti Komisijai paskirstyti išteklius pagal politinius tikslus.

### 6 rekomendacija

Komisija jau įgyvendino 6-tą rekomendaciją. Tai buvo padaryta paskelbus Struktūrinį dialogą dėl teisinės valstybės, kuris įvyko 2012 m. gegužės 30 d. Kosovas yra ankstyvoje integracijos proceso stadijoje. Nors ir nenumatyta, kad jomis būtų nustatomos sąlygos kaip nurodė Audito Rūmai, Komisija naudoja tokias priemones kaip dialogas dėl vizų ir galimybių studija, taip ragindama Kosovą imtis būtinų reformų įgyvendinimo.



Europos Audito Rūmai

**Specialioji ataskaita Nr. 18/2012**

**Su teisine valstybe susijusi Europos Sąjungos pagalba Kosovui**

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras

2012 — 64 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-950-6

doi:10.2865/33975



## KAIP ĮSIGYTI ES LEIDINIŲ

### **Nemokamų leidinių galite įsigyti:**

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- Europos Sąjungos atstovybėse arba delegacijose. Jų adresus rasite svetainėje: <http://ec.europa.eu> arba sužinosite kreipęsi faksu: +352 2929-42758.

### **Parduodamų leidinių galite įsigyti:**

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

### **Prenumeruoti leidinius (pvz., metines *Europos Sąjungos oficialiojo leidinio* serijas, *Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos rinkinius*) galite:**

- tiesiogiai iš Europos Sąjungos leidinių biuro platintojų ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_lt.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_lt.htm)).

SKAIČIUOJANT VIENAM GYVENTOJUI, KOSOVAS YRA DIDŽIAUSIAS ES FINANSINĖS PAGALBOS GAVĖJAS PASAULYJE. DAUG ES PAGALBOS SKIRTA TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPAMS STIPRINTI. ŠIOJE ATASKAITOJE NAGRINĖJAMAS EUROPOS KOMISIJOS IR EULEX, – DIDŽIAUSIOS KADA NORS ES VYKDYTOS CIVILINIŲ KRIZIŲ VALDYMO MISIJOS, – TEIKIAMOS PAGALBOS VEIKSMINGUMAS. JOJE DAROMA IŠVADA, KAD PARAMA TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPAMS KOSOVE NEBUVO PAKANKAMAI VEIKSMINGA. KOSOVO VALDŽIOS INSTITUCIJOS TEISINĖS VALSTYBĖS KLAUSIMAMS SKIRIA NEPAKANKAMAI DĖMESIO, NESUTARIMAS DĖL KOSOVO PRIPAŽINIMO SUMENKINA STOKJIMO Į ES GALIMYBĖS PASKATĄ, O ES PAGALBA TURI BŪTI GERIAU VALDOMA.



EUROPOS AUDITO RŪMAI



ISBN 978-92-9237-950-6



9 789292 1379506