



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 18

2012

POMOC UNII EUROPEJSKIEJ
DLA KOSOWA W ZAKRESIE
PRAWORZĄDNOŚCI



Sprawozdanie specjalne nr 18 // 2012

POMOC UNII EUROPEJSKIEJ DLA KOSOWA W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 18 // 2012

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2012

ISBN 978-92-9237-954-4
doi:10.2865/35203

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

SKRÓTY

I–VI STRESZCZENIE

1–16 WSTĘP

1–11 KONTEKST

12–16 POMOC FINANSOWA UE

17–20 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

21–101 UWAGI

21–66 **POMIMO ZNAECZNEJ POMOCY UE POSTĘPY W ZAKRESIE POPRAWY PRAWORZĄDNOŚCI SĄ OGRANICZONE, A POZIOM PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ I KORUPCJI POZOSTAJE WYSOKI**

22–33 POLICJA KOSOWSKA: SKONTROLOWANE PRZEZ TRYBUNAŁ DZIAŁANIA UE PRZYNIOŚY PEWNE SUKCESY, LECZ UTRZYMUJĄ SIĘ POWAŻNE PROBLEMY, W SZCZEGÓLNOŚCI W OBSZARZE WALKI Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ

34–41 SĄDOWNICTWO KOSOWSKIE: SKONTROLOWANE DZIAŁANIA UE POMOGŁY STWORZYĆ ZDOLNOŚCI, LECZ W SYSTEMIE SĄDOWYM UTRZYMUJĄ SIĘ PODSTAWOWE NIEDOCIĄGNIĘCIA

42–45 KOSOWSKA SŁUŻBA CELNA: DZIAŁANIA UE W DUŻEJ MIERZE Z POWODZENIEM PRZYZCZYNIŁY SIĘ DO TWORZENIA ZDOLNOŚCI KOSOWSKIEJ SŁUŻBY CELNEJ

46–55 PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI: DZIAŁANIA UE WYWARŁY OGRANICZONE SKUTKI POD WZGLĘDEM ROZWIĄZANIA PROBLEMU KORUPCJI, KTÓRY JEST NADAŁ POWAŻNY

56–61 PÓŁNOC KOSOWA: DZIAŁANIA UE BYŁY BARDZO OGRANICZONE I NIE OSIĄGNIĘTO PRAWIE ŻADNYCH POSTĘPÓW W ZAKRESIE USTANAWIANIA PRAWORZĄDNOŚCI

62–66 WĄTPLIWA LOKALNA WOLA POLITYCZNA, NIEWIELKIE MOŻLIWOŚCI FINANSOWE I OGRANICZONY WPŁYW SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO ZMNIEJSZAJĄ SZANSE NA TRWAŁOŚĆ WYNIKÓW DZIAŁAŃ UE

67–101 POMIMO CIĄGŁYCH ULEPSZEŃ NADAL ISTNIEJĄ ZNACZNE MOŻLIWOŚCI ZWIĘKSZENIA WYDAJNOŚCI I SKUTECZNOŚCI POMOCY UE

68–74 CELÓW NIE OKREŚLONO ANI NIE SKOORDYNOWANO W SPOSÓB WYSTARCZAJĄCO PRECYZYJNY

75–86 WZAJEMNA KOORDYNACJA DZIAŁAŃ INSTYTUCJI UE ORAZ KOORDYNACJA ICH DZIAŁAŃ Z DZIAŁANIAMI WŁADZ KOSOWA I SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ JEST NADAL NIEDOSTATECZNA W NIEKTÓRYCH OBSZARACH

87–94 NA WYDAJNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ MISJI EULEX NIEKORZYSTNY WPŁYW WYWARŁY OGRANICZENIA DOTYCZĄCE ZASOBÓW

95–96 POMIMO OGRANICZONEJ LICZBY PRACOWNIKÓW W BIURZE UE W KOSOWIE ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI FINANSOWANYMI ZE ŚRODKÓW IPA BYŁO OGÓLNIE ODPOWIEDNIE

97–101 KOMISJA I ESDZ NIE WYKORZYSTAŁY W WYSTARCZAJĄCYM STOPNIU DIALOGU I WARUNKÓW POLITYCZNYCH W CELU UMOCNIENIA PRAWORZĄDNOŚCI

102–109 WNIOSKI I ZALECENIA

ZAŁĄCZNIK I — POMOC FINANSOWA UE W PRZELICZENIU NA MIESZKAŃCA (BAŁKANY ZACHODNIE)

ZAŁĄCZNIK II — PRÓBA KONTROLNA

ZAŁĄCZNIK III — SZCZEGÓŁOWE PYTANIA I KRYTERIA KONTROLNE

ZAŁĄCZNIK IV — ANALIZA LUK WE WDRAŻANIU ODPOWIEDNICH PRZEPISÓW W RAMACH WALKI Z KORUPCJĄ

ZAŁĄCZNIK V — BIBLIOGRAFIA

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

SKRÓTY

CONOPS: koncepcja operacji

CPCC: Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych

ESDZ: Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EULEX: misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie

EUO: Biuro Unii Europejskiej w Kosowie

ICO: międzynarodowe biuro cywilne

IFS: instrument na rzecz stabilności

IPA: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej

JRCB: Wspólna Rada Koordynacyjna ds. Praworządności

KFOR: Kosovo Force (siły pokojowe w Kosowie)

KPiB: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa Rady

MIPD: dokument dotyczący wieloletniego planowania orientacyjnego

MMA: monitorowanie, mentoring i doradztwo

NATO: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OPDAT: Biuro ds. Rozwoju, Pomocy i Szkoleń dla Prokuratorów Zagranicznych

OPLAN: plan operacji

SPUE: specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej

UNMIK: Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie

WPBiO: wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony

STRESZCZENIE

I.

Unia Europejska (UE) udziela znacznej pomocy w zakresie praworządności w Kosowie¹. W szczególności w 2008 r. zainicjowała ona największą w swojej dotychczasowej historii misję w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w formie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności („EULEX”). W ramach misji EULEX działa około 2500 pracowników pracujących przy tworzeniu zdolności i sprawujących niektóre funkcje wykonawcze. Ponadto Komisja Europejska zarządza projektami dotyczącymi praworządności, które również koncentrują się głównie na tworzeniu zdolności i są finansowane z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). W latach 2007–2011, które objęła kontrola, z budżetu UE na wsparcie praworządności przeznaczono kwotę 680 mln euro.

II.

Kontrola dotyczyła kwestii skuteczności pomocy UE w Kosowie w zakresie praworządności. W związku z tym Trybunał ocenił, czy pomoc osiąga zamierzone wyniki i jaki wpływ wywiera ona na postępy w różnych obszarach praworządności (policja, wymiar sprawiedliwości, służba celna, przeciwdziałanie korupcji). Trybunał zbadał również zarządzanie pomocą, zwłaszcza w odniesieniu do koordynacji i zarządzania EULEX. Kontrola objęła próbę 17 działań w Kosowie.

III.

W ramach kontroli ustalono, że pomoc dla Kosowa w zakresie praworządności nie jest wystarczająco skuteczna. Niektóre cele poszczególnych działań zostały osiągnięte, chociaż często następowało to z opóźnieniem i pojawiały się wątpliwości co do trwałości wyników. Ogólne postępy w zakresie poprawy praworządności są jednak osiągane powoli, co dotyczy zwłaszcza walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją, przede wszystkim na północy Kosowa.

¹ Odniesienie to pozostaje bez uszczerbku dla stanowisk w sprawie statusu i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa.

IV.

Ograniczoną skuteczność pomocy UE można przede wszystkim tłumaczyć szczególną sytuacją Kosowa. W ramach kontroli ustalono jednak istnienie znaczących obszarów, w których lepsze zarządzanie przez ESDZ i Komisję mogło zwiększyć skuteczność pomocy UE.

V.

Dla skuteczności pomocy UE przeszkodę stanowiły niewystarczająco precyzyjnie określone cele oraz istotne problemy związane z koordynacją działań Komisji i działań w ramach misji EULEX. Ponadto na misję EULEX negatywny wpływ miały ograniczenia kadrowe. Zarządzanie projektami Komisji było ogólnie odpowiednie, lecz ESDZ i Komisja mogły w większym stopniu wykorzystać dialog i warunki polityczne w celu umocnienia praworządności.

VI.

Trybunał przedstawia następujące zalecenia:

- Rada i Komisja powinny zapewnić powiązanie celów w zakresie praworządności w Kosowie z konkretnymi punktami odniesienia, na podstawie których można by oceniać postępy, oraz uwzględnienie w nich celów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE.
- W celu ulepszenia koordynacji ESDZ i Komisja powinny dokonać przeglądu stosowanych przez Komisję procedur programowania i procedur udzielania zamówień, aby zapewnić uwzględnienie w nich potrzeb operacyjnych misji EULEX, oraz przygotować dla EULEX strategię wyjścia, która wiązałaby się z przejęciem przez Komisję funkcji tworzenia zdolności dotychczas sprawowanych przez EULEX.
- ESDZ powinna współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia skuteczności przyszłych misji WPBiO poprzez oddelegowanie na niezbędny okres pełnej, zatwierdzonej liczby pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje.
- Rada i Komisja powinny zapewnić przyszłym misjom WPBiO osobowość prawną.
- ESDZ i Komisja powinny dopilnować, aby przydział pracowników do zarządzania wsparciem na rzecz praworządności w biurze UE w Prisztinie odzwierciedlał priorytetowe traktowanie tej dziedziny przez UE.
- Rada, ESDZ i Komisja powinny zapewnić koncentrację swoich dialogów politycznych z Kosowem zwłaszcza na umacnianiu praworządności oraz powiązanie ich z zachętami i priorytetowymi warunkami.

WSTĘP

KONTEKST

1. W byłej Jugosławii Kosowo było autonomiczną prowincją Republiki Serbii, jednej z sześciu republik wchodzących pierwotnie w skład tego kraju². Większość etniczną stanowili w nim Albańczycy, lecz istniała również znaczna mniejszość serbska. Po reformie konstytucyjnej w 1974 r. Kosowo otrzymało większą autonomię, co pozwoliło mu na posiadanie własnej administracji, własnego zgromadzenia i wymiaru sprawiedliwości. W latach 80. XX w. narosły napięcia etniczne, a w 1989 r. autonomia Kosowa została zniesiona przez nacjonalistyczny rząd serbski, na czele którego stał Slobodan Milošević.
2. W latach 90. XX w. nastąpił rozpad Jugosławii, a w Kosowie coraz większe represje stosowane przez rząd serbski spowodowały wybuch wojny partyzanckiej pod przywództwem Armii Wyzwolenia Kosowa i całkowity upadek praworządności. Szacuje się, że między 1997 r. a czerwcem 1999 r. liczba ofiar śmiertelnych wśród kosowskich Albańczyków wyniosła 10 000. W odpowiedzi na szybko pogarszającą się sytuację Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) zbombardowała Serbię i serbskie siły zbrojne w Kosowie, co miało doprowadzić do wycofania się ich z Kosowa.
3. W czerwcu 1999 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) przyjęła rezolucję nr 1244/99, na mocy której ustanowiono Misję Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK) w miejsce rządu Serbii. Upoważniła ona UNMIK do wykonywania wszystkich funkcji administracji cywilnej, utworzenia instytucji demokratycznych i stworzenia podstawy ostatecznego uregulowania kwestii statusu Kosowa³. Bezpośrednim zadaniem UNMIK wraz z siłami pokojowymi w Kosowie pod przywództwem NATO (KFOR) było ustanowienie porządku publicznego poprzez położenie kresu przemocy i represjom oraz umożliwienie bezpiecznego powrotu wszystkich uchodźców.
4. Od 2003 r. na podstawie ram konstytucyjnych ustanowionych przez UNMIK powoli zaczęły rozwijać się struktury tzw. tymczasowych instytucji autonomicznej administracji. Chociaż misja UNMIK zachowała najwyższą władzę, następowało stopniowe przekazywanie uprawnień UNMIK instytucjom Kosowa.

² Pozostałe republiki byłej Jugosławii to: Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Czarnogóra i Słowenia. W Republice Serbii istniała również inna prowincja autonomiczna – Wojwodina.

³ Odniesienie to pozostaje bez uszczerbku dla stanowisk w sprawie statusu i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa.

5. Po negocjacjach w latach 2005–2007 specjalny wysłannik ONZ Martti Ahtisaari zaproponował „nadzorowaną niepodległość” Kosowa. Choć propozycja ta nie została poparta przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, następnie wprowadzono jednak w życie dwie najważniejsze części propozycji Ahtisaariego:

- a) Rada Unii Europejskiej ustanowiła w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) „misję Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie” (EULEX), z zadaniem monitorowania, mentoringu i doradztwa w obszarach związanych z praworządnością oraz wykonywania określonych funkcji wykonawczych.
- b) Grupa państw popierających niepodległość Kosowa – Międzynarodowa Grupa Sterująca – utworzyła międzynarodowe biuro cywilne (ICO) w celu monitorowania realizacji propozycji. Szef ICO jest uprawniony do unieważniania decyzji lub przepisów prawa przyjętych przez władze Kosowa oraz nakładania kar na urzędników publicznych lub ich odwoływania.

6. W lutym 2008 r. Kosowo jednostronnie ogłosiło niezależność od Serbii, lecz nie wiązało się to z powszechnym uznaniem Kosowa⁴. Pięć państw członkowskich UE nie uznało niepodległości Kosowa⁵, co spowodowało przyjęcie przez UE stanowiska w sprawie statusu określanego jako „neutralne”⁶. Wszystkie państwa członkowskie zgodziły się jednak, że Unia Europejska powinna przekazać znaczne fundusze dla Kosowa z myślą o zapewnieniu stabilności Kosowa, większego regionu Bałkanów Zachodnich i całej Europy⁷.

7. Kosowo korzysta z pomocy finansowej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) i jest traktowane przez Komisję jako potencjalny kraj kandydujący, który może otrzymywać tę pomoc⁸. Od 2010 r. bierze ono udział w takim samym mechanizmie dialogu z Komisją, zwanym „procesem stabilizacji i stowarzyszenia” (SAP), jak kraje kandydujące i inne potencjalne kraje kandydujące w regionie Bałkanów Zachodnich.

8. Serbia nie uznała niepodległości Kosowa, a wielu etnicznych Serbów na północy tego kraju chciałoby pozostać częścią Serbii⁹. UE ułatwia bezpośredni dialog między Kosowem i Serbią, aby poprawić stosunki między nimi (tzw. dialog na linii Prisztina–Belgrad). W marcu 2012 r. Rada Europejska przyznała Serbii status kraju kandydującego do członkostwa w UE, a Komisja następnie zaproponowała zmianę rozporządzenia w sprawie IPA w celu przeniesienia Serbii z listy potencjalnych krajów kandydujących na listę krajów kandydujących.

⁴ Do dnia 8 czerwca 2012 r. Kosowo zostało uznane przez 91 krajów.

⁵ Cypr, Grecja, Rumunia, Słowacja i Hiszpania.

⁶ „Neutralne stanowisko w sprawie statusu” oznacza, że Unia Europejska ani nie popiera niepodległości Kosowa, ani się jej nie sprzeciwia.

⁷ Rada zadeklarowała, że UE jest gotowa „pomóc w rozwoju gospodarczym i politycznym Kosowa poprzez wyraźną perspektywę przyjęcia tego kraju do UE” (konkluzje Rady w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia, dokument nr 18195/11 z 5.12.2011).

⁸ Załączniki I i II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiającego instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 82).

⁹ Według spisu ludności z 2011 r. Serbowie stanowią szacunkowo 5% liczby ludności Kosowa, która wynosi 1,7 mln. Mieszkają oni głównie na północy Kosowa.

9. Dążenie do niepodległości, a następnie do uznania międzynarodowego zdominowało ogólny program władz Kosowa. Kosovo stoi jednak w obliczu istotnych problemów, którymi są przede wszystkim ubóstwo i przestępczość. Jego PKB na mieszkańca wynoszący jedynie 2383 euro jest najniższy w Europie¹⁰. Upadek praworządności w latach 90. XX w. spowodował próżnię, którą wykorzystała przestępczość zorganizowana zarówno z samego Kosowa, jak i spoza niego. Jednocześnie powszechny w społeczeństwie kosowskim klientelizm i tradycyjne odwoływanie się do zwyczajowego prawa klanowego utrudniają budowanie praworządności.
10. Wzmocnienie praworządności w Kosowie jest powszechnie uważane za warunek rozwoju gospodarczego. Biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter przestępczości zorganizowanej, wzmocnienie praworządności w Kosowie jest również istotne dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE.
11. W styczniu 2012 r. władze Kosowa ogłosiły chęć zniesienia nadzorowanej niepodległości do końca roku. W dniu 10 września Zgromadzenie Kosowa przyjęło odpowiednie zmiany w konstytucji, których skutkiem jest odebranie ICO funkcji nadzorczej. Jednocześnie władze Kosowa przedłużyły zaproszenie dla misji EULEX do pełnienia funkcji wykonawczych do czasu upływu obecnego mandatu w czerwcu 2014 r.

POMOC FINANSOWA UE

12. W ciągu ostatniego dziesięciolecia społeczność międzynarodowa przeznaczyła znaczne środki na pomoc w utrzymaniu pokoju, odbudowie, rozwoju instytucjonalnym, rozwoju gospodarczym i budowaniu praworządności w Kosowie. W latach 1999–2007 Kosovo otrzymało od darczyńców pomoc w kwocie 3,5 mld euro, w tym dwie trzecie od Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE. Na konferencji darczyńców w 2008 r. zobowiązano się do przekazania dodatkowej kwoty 1,2 mld euro w latach 2009–2011, w tym 508 mln euro od Komisji. Ogólnie Kosovo jest największym beneficjentem pomocy UE na całym świecie w przeliczeniu na mieszkańca¹¹.
13. W latach 2007–2011 ponad połowę pomocy UE przeznaczono na dziedzinę praworządności w Kosowie, głównie w ramach misji WPBiO¹², lecz również za pośrednictwem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (zob. **tabela 1**).

¹⁰ Urząd Statystyczny Kosowa, PKB w 2010 r.

¹¹ Oświadczenie przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso po spotkaniu z premierem Kosowa Hashimem Thaçim, Prisztina, 20 maja 2011 r. Według danych Komisji od 1999 r. Kosovo otrzymało więcej pomocy od UE w przeliczeniu na mieszkańca niż inni odbiorcy. Kwoty pomocy UE przyznanej w 2011 r. odpowiednim krajom w regionie Bałkanów Zachodnich w przeliczeniu na mieszkańca przedstawiono w **załączniku I**.

¹² Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony – WPBiO (znana wcześniej jako europejska polityka bezpieczeństwa i obrony – EPBiO) została wprowadzona podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. jako nieodłączna część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii (WPZiB).

- 14.** EULEX jest jak dotąd największą operacją związaną z zarządzaniem kryzysowym uruchomioną przez UE. Jej głównym celem jest pomoc władzom Kosowa w umocnieniu praworządności, a konkretnie w obszarach policji, sądownictwa i służby celnej (zob. również pkt 68). Jest ona finansowana z budżetu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB), a fundusze są wydatkowane na podstawie umowy między Komisją Europejską a szefem misji EULEX, który jest osobiście odpowiedzialny za budżet misji EULEX. Do czerwca 2012 r. UE rozdysponowała 614 mln euro z budżetu ogólnego UE na wsparcie EULEX¹³. Pod koniec 2011 r. misja EULEX posiadała 2539 pracowników, w tym 1087 pracowników oddelegowanych głównie z państw członkowskich. W strategicznym przeglądzie EULEX Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) zaproponowała utrzymanie niektórych funkcji wykonawczych i przedłużenie mandatu misji do czerwca 2014 r., a Rada przystała na tę propozycję¹⁴.
- 15.** Ze środków Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej sfinansowano projekty w dziedzinach policji, wymiaru sprawiedliwości i służby celnej oraz specjalne projekty przeciwdziałania korupcji, na które w latach 2007–2011 przeznaczono ogółem 92,47 mln euro.

¹³ Zob. decyzja Rady 2012/291/WPZiB z dnia 5 czerwca 2012 r. dotycząca zmiany i przedłużenia okresu obowiązywania wspólnego działania 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie EULEX KOSOVO (Dz.U. L 146 z 6.6.2012, s. 46).

¹⁴ Decyzja Rady 2012/291/WPZiB.

TABELA 1

**POMOC UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI W LATACH 2007–2011
(ZOBOWIĄZANIA W MLN EURO¹⁾)**

Instrument	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
EULEX (w tym zespół ds. planowania) (obecna pozycja w budżecie: 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
Szersze projekty dotyczące praworządności w ramach IPA ² (22.02.02 i 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Instrument na rzecz stabilności (IfS) (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
Pomoc UE na szersze projekty dotyczące praworządności ogółem	85,80	169,52	133,27	134,95	156,40	679,94
Pomoc UE dla Kosowa ogółem	231,70	331,10	238,22	198,95	212,70	1212,67
Pomoc na rzecz praworządności ogółem wyrażona jako odsetek całkowitej pomocy UE	37%	51%	56%	68%	74%	56%

¹ Szczegółowe dane liczbowe dotyczące misji EULEX przedstawiane są w budżecie ogólnym UE dopiero od 2011 r. W tabeli tej Trybunał wykorzystał dane liczbowe przedstawione w budżecie UE na 2011 r. za lata 2009, 2010 i 2011 oraz dane uzyskane z wewnętrznego systemu księgowego Komisji (ABAC) za lata poprzednie.

² Szersze projekty dotyczące praworządności w ramach IPA obejmują oprócz projektów dotyczących policji i wymiaru sprawiedliwości także projekty związane z przeciwdziałaniem korupcji, służbą celną i reformą zarządzania finansami publicznymi.

Źródło: Komisja Europejska (analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego).

- 16.** W Komisji za sprawy Kosowa odpowiada przede wszystkim Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia. Należy do niej zarządzanie Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej, który jest głównym źródłem finansowania projektów dotyczących pomocy w Kosowie. Misją EULEX zarządza cywilny dowódca operacji, którym jest dyrektor Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC) mającej siedzibę w Brukseli i stanowiącej część ESDZ. Podlega on kontroli politycznej i jest zobowiązany do postępowania zgodnie z wytycznymi strategicznymi Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Rady. Realizacją pomocy w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej zarządza Biuro Unii Europejskiej, a od lutego 2012 r. jego szef pełni również funkcję specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej (SPUE) w Kosowie (zob. pkt 78).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

17. Sprawozdanie dotyczy ogólnego pytania:

„Czy pomoc dla Kosowa w zakresie praworządności jest skuteczna?”

W pierwszej części sprawozdania skoncentrowano się na tym, czy pomoc UE osiągnęła zamierzone wyniki i jaki wpływ wywarła na ogólne postępy w różnych obszarach praworządności (policja, wymiar sprawiedliwości, służba celna, przeciwdziałanie korupcji). W drugiej części sprawozdania określono obszary, w których lepsze zarządzanie pomocą UE mogłoby doprowadzić do zwiększenia skuteczności pomocy, co w szczególności dotyczy:

- a) jasności celów;
- b) wzajemnej koordynacji działań instytucji UE oraz koordynacji ich działań z działaniami innych darczyńców i władz Kosowa;
- c) zarządzania misją EULEX;
- d) zarządzania projektami dotyczącymi pomocy;
- e) dialogu i warunków politycznych.

18. Kontrola objęła przegląd dokumentacji, rozmowy oraz trzy kontrole na miejscu w Kosowie w latach 2011 i 2012. Trybunał zbadał próbę ośmiu projektów finansowanych ze środków IPA wybranych spośród 20 projektów dotyczących praworządności i finansowanych ze środków IPA, na które UE rozdysponowała fundusze w latach 2007–2010 i które były realizowane w latach 2008–2011. Trybunał zbadał również jeden projekt finansowany ze środków instrumentu na rzecz stabilności. Na skontrolowane projekty przeznaczono ogółem 21 mln euro z całkowitej kwoty 85 mln euro wydanej na projekty dotyczące praworządności. Ponadto Trybunał zbadał próbę ośmiu przeprowadzonych przez EULEX działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa spośród 45 pierwotnie zainicjowanych działań tego rodzaju¹⁵. Szczegółowe informacje dotyczące próby kontrolnej przedstawiono w **załączniku II**, a szczegółowe kryteria kontrolne podano w **załączniku III**.

¹⁵ W ramach misji EULEX pierwotnie zrealizowano 36 działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa w komórce policyjnej, 5 w komórce wymiaru sprawiedliwości i 4 w komórce celnej.

19. W celu oceny wpływu pomocy UE na poziomie sektorowym Trybunał wykorzystał inne dowody kontroli, w tym dokumentację z innych finansowanych przez Komisję projektów dotyczących praworządności w Kosowie i prowadzonych przez EULEX działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. Trybunał zapoznał się również ze sprawozdaniami władz Kosowa i innych darczyńców oraz zainteresowanych stron obecnych w Kosowie, a także przeprowadził przegląd literatury (zob. bibliografia w **załączniku V**). Ponadto Trybunał przeprowadził rozmowy z odpowiednimi władzami Kosowa oraz przedstawicielami społeczności międzynarodowej i społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie.
20. Trybunał wykorzystał zespół doradczy złożony z ekspertów międzynarodowych w celu uzyskania informacji na temat sytuacji w Kosowie i sprawdzenia adekwatności pytań kontrolnych.

UWAGI

POMIMO ZNAJCZNEJ POMOCY UE POSTĘPY W ZAKRESIE POPRAWY PRAWORZĄDNOŚCI SĄ OGRANICZONE, A POZIOM PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ I KORUPCJI POZOSTAJE WYSOKI

21. W niniejszej części przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli próby projektów finansowanych ze środków IPA i realizowanych przez EULEX działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. Ma ona również na celu ocenę wpływu pomocy UE na ogólne postępy w zakresie praworządności w odniesieniu do policji, sądownictwa, służby celnej i przeciwdziałania korupcji, także na północy Kosowa. Ponadto oceniono w niej prawdopodobieństwo trwałości postępów.

POLICJA KOSOWSKA: SKONTROLOWANE PRZEZ TRYBUNAŁ DZIAŁANIA UE PRZYNIOSŁY PEWNE SUKCESY, LECZ UTRZYMUJĄ SIĘ POWAŻNE PROBLEMY, W SZCZEGÓLNOŚCI W OBSZARZE WALKI Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ

POMOC UE

22. Od 2007 r. Komisja i EULEX udzieliły policji kosowskiej pomocy na wiele sposobów (16 projektów finansowanych ze środków IPA, na które przeznaczono ogółem 33 mln euro, i 36 działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa). Trybunał skontrolował dwa projekty finansowane ze środków IPA¹⁶ i cztery działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa¹⁷.
23. Obydwa projekty finansowane ze środków IPA miały na celu rozwijanie zdolności policji kosowskiej do wykonywania nowego zadania monitorowania granic zewnętrznych i granicy wewnętrznej Kosowa¹⁸. Wsparcie udzielone przez Komisję na rzecz oddzielnego systemu wywiadowczego dla straży granicznej na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej było sprzeczne z celem EULEX, którym jest utworzenie jednego systemu wywiadowczego w ramach policji kosowskiej, z powodu niedostatecznej koordynacji podczas opracowywania tego projektu. Realizacja obu projektów została znacznie opóźniona, co dotyczy zwłaszcza dostawy wyposażenia, która opóźniła się o ponad rok.
24. Istotną częścią projektu było zastąpienie istniejącego systemu zarządzania granicami, finansowanego przez Stany Zjednoczone¹⁹, nowym systemem całkowicie zgodnym z normami UE. Fakt, że pierwotnie zainstalowano system niezgodny z normami UE, wskazuje na brak koordynacji między Komisją a Stanami Zjednoczonymi (zob. również pkt 86). Wdrożenie nowego systemu było trudne, ponieważ władze Kosowa wołały nadal stosować istniejący system.

¹⁶ „Wypożyczenie straży granicznej na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej” (kilka umów na dostawy opiewających na kwotę 3 mln euro) oraz „Straż graniczna na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej” (projekt partnerski z ekspertami z państw członkowskich o wartości 2,6 mln euro).

¹⁷ „Straż graniczna – wzmocnione planowanie”; „Ochrona porządku publicznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych”; „Racjonalizacja struktury policji kosowskiej”; „Podejście zespołowe – dochodzenia”.

¹⁸ Termin „granica wewnętrzna” odnosi się do granicy między Kosowem a Serbią, zaś termin „granica zewnętrzna” – do granicy Kosowa z Albanią, była jugosłowiańską republiką Macedonii i Czarnogórą. Zawarte w niniejszym sprawozdaniu odniesienia do „granicy zewnętrznej” pozostają bez uszczerbku dla stanowiska państw członkowskich w sprawie statusu.

¹⁹ System identyfikacji, bezpiecznego porównywania i oceny osób PISCES (Personal Identification, Secure Comparison, and Evaluation System), finansowany przez Departament Stanu USA.

- 25.** Również realizowany od maja 2009 r. do listopada 2010 r. projekt partnerski przyczynił się do rozwoju kontroli na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej w Kosowie dzięki doradztwu i szkoleniu technicznemu. Jednak 18 miesięcy jego funkcjonowania nie było czasem wystarczająco długim, aby zapewnić pełne przejście przez policję kosowską nowych praktyk wprowadzonych za pomocą projektu.
- 26.** Działanie dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa „Straż graniczna – wzmocnione planowanie” zwiększyło zdolności straży granicznej w zakresie planowania i uzupełniło projekty finansowane ze środków IPA dotyczące tej części policji kosowskiej.
- 27.** Realizację działania dotyczącego monitorowania, mentoringu i doradztwa „Ochrona porządku publicznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych” poważnie utrudnił brak niezbędnych środków finansowych i zasobów kadrowych władz Kosowa. Realizowane przez EULEX działanie dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa „Racjonalizacja struktury policji kosowskiej” przyczyniło się do powstania nowej struktury policji, w ramach której scentralizowano rozproszone wcześniej funkcje gromadzenia danych wywiadowczych. Pomimo wkładu tych dwóch działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa, ogólne zdolności policji kosowskiej w zakresie planowania strategicznego i ochrony porządku publicznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych pozostają niewielkie.
- 28.** Działanie dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa „Podejście zespołowe – dochodzenia” koncentrowało się na współpracy policji z prokuraturą, lecz musiało zostać zawieszone, ponieważ prokuratorzy postanowili priorytetowo potraktować dochodzenie w bieżących sprawach, co ograniczyło zasoby dostępne na działania związane z tworzeniem zdolności (zob. pkt 95).
- 29.** Pomimo umiarkowanego powodzenia, zwłaszcza w zakresie przekazywania zadań związanych z kontrolą na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej przez KFOR władzom Kosowa, skontrolowana przez Trybunał pomoc UE dla policji nie spowodowała znaczącej poprawy.

WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ

- 30.** Pomimo pomocy ze strony UE i innych darczyńców, Kosowo osiągnęło niewielkie postępy w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną. W istocie w strategicznej ocenie zagrożenia z 2010 r. pt. „Przestępczość zorganizowana w Kosowie” przeprowadzonej przez Urząd Wywiadu Kryminalnego Unii Europejskiej (EUOCI) stwierdzono, że sytuacja pod względem przestępczości zorganizowanej w Kosowie nie uległa znaczącej zmianie od czasu wkroczenia społeczności międzynarodowej w lecie 1999 r.²⁰ Dochodzenie w sprawie poważnych przestępstw jest nadal nieskuteczne z powodu ograniczonego doświadczenia i nacisków politycznych. Władze Kosowa nie mają zdolności do rozwiązania problemu przestępczości finansowej i gospodarczej oraz prania pieniędzy.
- 31.** Istotnym niedociągnięciem mającym wpływ na współpracę między policją a prokuratorami jest brak wspólnej bazy danych, który uniemożliwia im śledzenie i koordynację dochodzeń w sprawach karnych. Doprowadziło to do sytuacji, w których prokuratorom nie wiadomo o dochodzeniach policji i odwrotnie, co stanowi poważną przeszkodę w walce z przestępczością zorganizowaną. Policja i prokuratorzy nie zrealizowali prostych działań, takich jak wprowadzenie wspólnych numerów referencyjnych spraw, co świadczy o niewystarczającej politycznej woli zapewnienia współpracy.
- 32.** Europol jest europejskim organem ścigania, którego celem jest poprawa skuteczności i współpracy krajów w zakresie zapobiegania przestępczości zorganizowanej i jej zwalczania. Brak uznania Kosowa przez niektóre państwa członkowskie UE uniemożliwia Europolowi zawieranie umów operacyjnych lub strategicznych²¹ z władzami Kosowa. W związku z tym Kosowo nie figuruje w zatwierdzonym przez Radę wykazie państw trzecich, z którymi Europol może zawierać takie umowy²². Ponadto Europol nie może również zawierać umów o bezpośredniej współpracy z misją EULEX, ponieważ – jak wszystkie misje WPBiO – nie posiada ona osobowości prawnej (zob. pkt 93). W celu obejścia tej przeszkody Europol wprowadził doraźny mechanizm specjalny umożliwiający wymianę odpowiednich informacji z misją EULEX. Podstawę tego mechanizmu stanowi jednak gotowość państw członkowskich do współpracy. Obecnie w mechanizmie tym uczestniczą trzy państwa członkowskie²³.

²⁰ Strategiczna ocena zagrożenia pt. „Przestępczość zorganizowana w Kosowie”, listopad 2010, Urząd Wywiadu Kryminalnego Unii Europejskiej (EUOCI).

²¹ Umowy, które umożliwiają wymianę informacji (strategiczne), w tym danych osobowych (operacyjne).

²² Decyzja Rady 2009/934/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych regulujących stosunki Europolu z partnerami, w tym wymianę danych osobowych i informacji niejawnych (Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 6).

²³ W „Europejskim pakcie na rzecz zwalczania międzynarodowego handlu narkotykami” również odnotowano, że należy ulepszyć wymianę informacji między Europolem a misją EULEX, ponieważ przez Kosowo wiedzie jeden z głównych szlaków przemytu narkotyków do Europy Zachodniej.

- 33.** Ograniczone zdolności władz Kosowa do zapewnienia ochrony najważniejszym świadkom w istotnych sprawach oraz trudności w przewożeniu świadków za granicę są istotnymi niedociągnięciami, ponieważ przypadki zastraszania świadków nadal utrudniają właściwe funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości²⁴. Chociaż pomoc UE jest udzielana za pośrednictwem finansowanego ze środków IPA regionalnego projektu dla Bałkanów Zachodnich²⁵, jej wpływ w Kosowie może być ograniczony z powodu niedostatecznych ram finansowych i prawnych jednostki ds. ochrony świadków w Kosowie.

SĄDOWNICTWO KOSOWSKIE: SKONTROLOWANE DZIAŁANIA UE POMOGŁY STWORZYĆ ZDOLNOŚCI, LECZ W SYSTEMIE SĄDOWYM UTRZYMUJĄ SIĘ PODSTAWOWE NIEDOCIĄNIĘCIA

POMOC UE

- 34.** Komisja i EULEX sfinansowały 15 projektów w ramach IPA i jeden projekt w ramach instrumentu na rzecz stabilności o całkowitej wartości 58 mln euro oraz sześć działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. Trybunał skontrolował dwa projekty: „Wsparcie procesu weryfikacji i ponownego powoływania” (5,9 mln euro ze środków instrumentu na rzecz stabilności i IPA) oraz „Reforma systemu kształcenia w dziedzinie prawa” (3,6 mln euro). Trybunał skontrolował również dwa działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa („Sędziowie w dziedzinie karnej i cywilnej” oraz „Prokuratorzy”).
- 35.** Celem procesu weryfikacji i ponownego powoływania było wskazanie i rekomendowanie odpowiednich kandydatów na stanowiska sędziowskie²⁶. Proces ten był istotnym krokiem w budowaniu zaufania do sądownictwa w Kosowie. Na zakończenie projektu pozostało jednak 28% nieobsadzonych stanowisk (127 z 461). Częściowo było to spowodowane tym, że 31 kandydatów zaleconych przez komisarzy międzynarodowych²⁷ nie zostało powołanych przez władze Kosowa²⁸. Obsadzono jedynie 33% stanowisk zarezerwowanych dla mniejszości. Ogółem liczba sędziów i prokuratorów w Kosowie jest nadal bardzo niewielka²⁹.
- 36.** W realizacji finansowanego ze środków IPA projektu „Reforma systemu kształcenia w dziedzinie prawa” wystąpiły znaczne opóźnienia, spowodowane częściowo problemami w uzyskaniu współfinansowania od władz Kosowa. Chociaż ostatecznie osiągnięto cele projektu, trwałość wyników jest wątpliwa. Projekt nie mógł zostać zrealizowany na północy Kosowa (zob. pkt 56).

²⁴ Sprawozdanie Sekretarza Generalnego w sprawie Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie, 31 stycznia 2012 r., s. 7.

²⁵ Projekt finansowany ze środków IPA w 2009 r. „Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych – ochrona świadków w walce z poważną przestępczością i terroryzmem (WINPRO)”, 4 mln euro.

²⁶ Proces ponownego powoływania był jednorazową, całościową weryfikacją odpowiedniości wszystkich kandydatów na stałe stanowiska sędziów i prokuratorów w Kosowie i został sfinansowany przez darczyńców międzynarodowych. Został on uwzględniony w propozycji Ahtisaariego (art. 3, załącznik IV).

²⁷ Niezależna Rada Sądownicza i Prokuratora.

²⁸ Kontrastuje to z podobnym przypadkiem w Bośni i Hercegowinie, gdzie Najwyższa Rada Sądownicza i Prokuratora (HJPC), która weryfikowała sędziów i prokuratorów pod kątem etyki zawodowej i kompetencji zawodowych, odpowiadała również za ich powołanie, co miało na celu zapewnienie całkowitej niezależności procedury ponownego powoływania.

²⁹ W Kosowie na 100 000 obywateli przypada 14 sędziów, natomiast w innych krajach wskaźnik ten wynosi: Czarnogóra – 51, Chorwacja – 41, Węgry – 27. W przypadku prokuratorów wskaźnik jest jeszcze niższy: 3,7 w Kosowie w porównaniu z 13,4 w Czarnogórze, 7,3 w Bośni i Hercegowinie oraz 17,3 na Węgrzech. Zob. sprawozdanie z programu EULEX za 2011, s. 34.

37. Sędziowie i prokuratorzy z ramienia misji EULEX sprawują funkcje wykonawcze i stanowią integralną część sądownictwa w Kosowie. Ograniczyło to czas, który mogą oni poświęcić na tworzenie zdolności. Niektóre działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa są na ukończeniu, lecz inne wymagają dalszych znacznych wysiłków, co dotyczy zwłaszcza działań dotyczących prokuratorów. Obydwa szczegółowo skontrolowane działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa przyczyniły się do rozwoju zdolności lokalnych sędziów i prokuratorów. Lokalne sądownictwo nadal jednak nie potrafi radzić sobie z określonymi rodzajami poważnych spraw (przestępczość zorganizowana, przestępstwa gospodarcze i korupcja oraz zbrodnie wojenne) z powodu niedostatecznej wiedzy fachowej oraz gróźb i zastraszania.

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU SĄDOWEGO

38. Chociaż ogólnie skontrolowane projekty UE pomogły w tworzeniu zdolności sądownictwa, utrzymują się podstawowe niedociągnięcia. Poważnym problemem w Kosowie są nadal naciski polityczne w sądownictwie, pomimo obecności sędziów i prokuratorów z ramienia misji EULEX. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) podała – cytując wypowiedź prawnika – że sędziowie nie wykazują pełnej chęci do wydawania orzeczeń wyłącznie na podstawie prawa, lecz mają skłonność do okazywania w swoich działaniach wyprzedzającego posłuszeństwa wobec wpływów zewnętrznych³⁰. W sierpniu 2011 r. władze Kosowa wystąpiły z inicjatywą wprowadzenia ustawodawstwa mającego ograniczyć uprawnienia wykonawcze misji EULEX za pomocą reformy Izby Specjalnej, która odbiera sędziom z ramienia misji EULEX większość w pierwszej instancji Izby Specjalnej Sądu Najwyższego³¹.
39. Istotnym problemem pozostaje wydajność sędziów i prokuratorów. Ogromna liczba zaległych spraw (211 588 na dzień 31 lipca 2011 r.) ogranicza zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i skalę korzystania z niego. Nowa strategia wprowadzona w listopadzie 2010 r. spowodowała ograniczenie liczby zaległych spraw sprzed 2008 r. o 46%³², lecz Komisja i EULEX nie są w stanie ustalić, czy zawsze stosowano przy tym należyte procedury. Komisja i inni darczyńcy sfinansowali również projekty uzupełniające mające na celu ograniczenie liczby przypadków kierowania spraw do sądów, takie jak projekt dotyczący alternatywnych metod rozwiązywania sporów lub wprowadzenie zawodu notariusza w Kosowie, lecz jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę ich wpływu na obciążenie sądów pracą.
40. Podział spraw między sędziów i prokuratorów jest niewystarczająco przejrzysty i nie zawsze odbywa się na podstawie uprzednio określonych obiektywnych kryteriów i gwarancji proceduralnych. Jest to poważne niedociągnięcie, ponieważ stwarza możliwości nacisków politycznych poprzez wybór właściwego sędziego lub prokuratora. Finansowany przez UE projekt „System informacyjny na potrzeby zarządzania pracą sądów” rozpoczęty w 2004 r. i mający rozwiązać ten problem jeszcze nie funkcjonuje.

³⁰ OBWE: *Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions* [Niezawisłość sądownictwa w Kosowie, wymiar instytucjonalny i funkcjonalny], styczeń 2012, s. 7.

³¹ Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych wyraził poważną obawę, że ustawodawstwo to nie tylko ograniczy udział misji EULEX w nadzorze sądowym nad prywatyzacją, lecz również poważnie osłabi zabezpieczenia dotyczące wykorzystywania dochodów z prywatyzacji (zob. pkt 31 sprawozdania Sekretarza Generalnego UNMIK, 31 października 2011 r.).

³² Strategia ta dotyczy zmniejszenia liczby spraw wszczętych przed 31 grudnia 2008 r., które pozostawały nierozpatrzone na koniec 2010 r. (161 273 spraw). W kwietniu 2012 r. nierozpatrzonych pozostawało jeszcze 87 914 tych spraw. Rada Sądownicza w Kosowie. *Progress on the work achieved by Kosovo Judiciary in implementation of the National Backlog Reduction Strategy* [Postępy w pracach osiągnięte przez sądownictwo kosowskie przy realizacji krajowej strategii ograniczenia liczby zaległych spraw], 25 kwietnia 2012 r.

41. Pomimo postępów w zakresie reformy prawnej (zob. pkt 62), poważnym problemem pozostaje faktyczne wdrożenie i egzekwowanie przepisów prawa. W 2011 r. Komisja oszacowała, że w Kosowie wykonuje się jedynie 40% orzeczeń sądowych³³.

**KOSOWSKA SŁUŻBA CELNA: DZIAŁANIA UE W DUŻEJ MIERZE
Z POWODZENIEM PRZYSZYLI SIĘ DO TWORZENIA ZDOLNOŚCI
KOSOWSKIEJ SŁUŻBY CELNEJ**

42. Komisja i EULEX udzieliły pomocy kosowskiej służbie celnej za pośrednictwem dwóch projektów finansowanych ze środków IPA, których wartość wyniosła 2,7 mln euro, i czterech działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. W ramach kontroli zbadano dwa projekty finansowane ze środków IPA – „Przygotowanie projektu systemu fiskalnego i służby celnej” oraz „Wsparcie administracji celnej i podatkowej” – a także dwa działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa – „Wzmocnienie komunikacji wewnętrznej i wymiany danych” oraz „Realizacja planu działania dotyczącego zintegrowanego zarządzania granicami”.
43. Pomimo sporadycznych problemów³⁴, pomoc udzielona przez Komisję i EULEX w dużej mierze osiągnęła swój cel, którym było utworzenie zdolności kosowskiej służby celnej.
44. W wymiarze bardziej ogólnym w dziedzinie służby celnej osiągnięto postępy. Wartość pobranych przez kosowską służbę celną należności wzrosła z 527 mln euro w 2007 r. do 700 mln euro w 2010 r. Służba celna uczestniczyła również czynnie w walce z praniem pieniędzy, choć należy zwiększyć systematyczność kontroli. Wprowadzono nowe regulacje celne, które są w dużej mierze zbieżne z prawodawstwem UE, choć nadal występują luki w wykonywaniu istniejących przepisów celnych.
45. Pomimo ogólnej poprawy koordynacja działań kosowskiej służby celnej i prokuratury jest nadal niewielka, co osłabia skuteczność prowadzenia dochodzeń w sprawach poważnych przestępstw i ich ścigania. Ponadto sama kosowska służba celna jest nadal postrzegana przez obywateli tego kraju jako jedna z najbardziej skorumpowanych służb państwowych³⁵, chociaż niewiele spraw o korupcję trafia do sądu.

³³ 2. posiedzenie plenarne w związku z dialogiem prowadzonym w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia, 1 lipca 2011 r.

³⁴ Wyjątkiem było monitorowanie, mentoring i doradztwo w przypadku działania „Realizacja planu działania dotyczącego zintegrowanego zarządzania granicami”, w ramach którego cel osiągnięcia poziomów UE był nierealny w ograniczonym terminie. Chociaż monitorowanie, mentoring i doradztwo przyczyniły się do poprawy współpracy między kosowską służbą celną i policją, nie osiągnęła ona jeszcze standardu niezbędnego do skutecznego zintegrowanego zarządzania granicami.

³⁵ Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), *Public Pulse Poll report: Fast Facts III* [Sprawozdanie z badania opinii publicznej – podsumowanie faktów III], 11 grudnia 2011 r., s. 6.

**PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI: DZIAŁANIA UE WYWARŁY
OGRANICZONE SKUTKI POD WZGLĘDEM ROZWIĄZANIA PROBLEMU
KORUPCJI, KTÓRY JEST NADAL POWAŻNY**

POMOC UE

- 46.** Komisja sfinansowała ze środków IPA siedem projektów, które były związane z walką z korupcją. Wartość tych projektów wynosi 8,5 mln euro. W ramach misji EULEX nie podjęto konkretnych działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa, ponieważ zaproponowano potraktowanie korupcji jako kwestii przekrojowej istotnej we wszystkich jej działaniach. Trybunał skontrolował dwa projekty finansowane ze środków IPA: „Wsparcie reformy udzielania zamówień publicznych” (2 mln euro) oraz „Wsparcie Biura Antykorupcyjnego” (1 mln euro).
- 47.** Na realizację projektu „Wsparcie reformy udzielania zamówień publicznych” wpływ miał brak porozumienia między Komisją a władzami Kosowa co do tego, czy ostatnio uchwalona ustawa o zamówieniach publicznych jest zgodna z prawem i procedurami UE. W związku z tym Komisja skoncentrowała projekt na pomocy w przygotowaniu nowej ustawy o zamówieniach publicznych, która byłaby z nimi w pełni zgodna. Była to trzecia ustawa o zamówieniach publicznych w ciągu mniej niż trzech lat. Priorytetowe potraktowanie tej kwestii oznaczało, że nie można było przeprowadzić wielu potrzebnych prac nad ustawodawstwem wtórnym ani szkoleń w celu wprowadzenia nowej ustawy w życie.
- 48.** W ramach projektu dotyczącego pomocy technicznej „Wsparcie Biura Antykorupcyjnego” dokonano przeglądu wniosków ustawodawczych w sprawie przeciwdziałania korupcji. Skutkiem było 35 zaleceń. Władze Kosowa przyjęły jednak jedynie 14 z tych zaleceń (40%)³⁶. Koncepcja projektu obejmowała przeprowadzenie przeglądu organizacyjnego Biura, lecz zastąpiono go nowym mechanizmem wymiany informacji między kosowskimi organami ścigania, który jeszcze nie funkcjonuje. Celem projektu była poprawa zdolności Biura, lecz nowa strategia przeciwdziałania korupcji na lata 2012–2016 została przygotowana w całości przez eksperta zewnętrznego. Projekt miał również na celu zwiększenie liczby spraw przekazywanych do prokuratury, lecz ich liczba zmniejszyła się z 68 w 2009 r. do 29 w 2010 r. (zob. pkt 55).
- 49.** Chociaż sędziowie i prokuratorzy z ramienia misji EULEX priorytetowo traktowali przypadki korupcji, faktyczne wyniki pozostają poniżej wysokich oczekiwań ludności Kosowa³⁷. Powodem są przede wszystkim trudności w zamykaniu złożonych dochodzeń.

³⁶ Komisja i EULEX uznały wszystkie zalecenia za stosowne. Władze Kosowa nie przedstawiły wyjaśnienia przyczyn nieprzyjęcia większości z nich.

³⁷ Ludność Kosowa oczekiwała, że przybycie misji EULEX spowoduje większą koncentrację na walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Pogląd ten wspierały niektóre publiczne deklaracje pracowników misji EULEX.

50. Ogólnie pomoc Komisji i działalność wykonawcza misji EULEX nie osiągnęły oczekiwanych wyników, chociaż przyczyniły się do postępów w walce z korupcją.

WALKA Z KORUPCJĄ

51. Korupcja jest nadal powszechna w wielu obszarach i jest przedmiotem poważnych obaw ludności Kosowa³⁸. W 2011 r. publikowany przez Transparency International wskaźnik postrzegania korupcji wyniósł dla Kosowa 2,9, co klasyfikuje ten kraj jako „wysoko skorumpowany”. Również organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) podała, że Kosowo w znacznej mierze przyzwala na korupcję na wszystkich szczeblach, co oznacza wysokie ryzyko stania się (lub nawet faktycznie już bycia) „państwem zawłaszczonym”³⁹.
52. Pomimo ograniczonych środków finansowych i zasobów ludzkich, władze Kosowa zdecydowały się na wprowadzenie złożonych ram instytucjonalnych służących do walki z korupcją. Utworzono trzy organy posiadające niewielkie uprawnienia i pokrywające się kompetencje⁴⁰. Ponadto kosowskie Biuro Antykorupcyjne nie może prowadzić dochodzeń w sprawach działalności przestępczej i nie ma uprawnień do ścigania przypadków rzekomej korupcji.
53. Nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych jest podobnie złożony – bezpośrednio sprawują go trzy organy centralne⁴¹. W Kosowie istnieje również ponad 150 instytucji zamawiających. Biorąc pod uwagę wielkość Kosowa (liczba ludności wynosi 1,7 mln), ta złożoność i rozdrobnienie zwiększają ryzyko korupcji⁴². Pomoc UE nie rozwiązała tego problemu ani nie koncentrował się na nim dialog z UE na szczeblu politycznym (zob. też pkt 97).
54. Zgromadzenie Kosowa przyjęło ostatnio nowe przepisy w celu wsparcia przejrzystości i rozliczalności w administracji publicznej⁴³. Wadą ustawodawstwa są jednak niedociągnięcia (zob. **załącznik IV**) i niedostateczne wdrożenie⁴⁴, a jednocześnie jego nieprzestrzeganie nie jest karane⁴⁵.

³⁸ W badaniu przeprowadzonym przez Biuro NZ ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) w 2010 r. podano, że korupcja pozostaje przedmiotem obaw zwykłych obywateli w Kosowie. W badaniu odnotowano również, że 11% ludności zadeklarowało przekupienie urzędnika publicznego w roku poprzednim. Sprawozdanie UNODC: *Corruption in the Western Balkans, bribery as experienced by the population* [Korupcja na Bałkanach Zachodnich, przekupstwo w doświadczeniach ludności], 2010.

³⁹ Sprawozdanie z oceny SIGMA w sprawie Kosowa za 2011 r., OECD, 2011, s. 15.

⁴⁰ Kosowskie Biuro Antykorupcyjne, Rada Antykorupcyjna oraz Urząd ds. Dobrego Sprawowania Rządów.

⁴¹ Agencja ds. Zamówień Publicznych, Komisja Regulacyjna ds. Zamówień Publicznych i Organ ds. Przeglądu Zamówień.

⁴² W 2011 r. 158 instytucji zamawiających w Kosowie zarządzało rynkiem zamówień publicznych o wartości poniżej 800 mln euro. Oprócz jednego odbiegającego od normy zamówienia o wartości 236 mln średnia kwota zamówień wynosiła poniżej 45 000 euro. Zob. sprawozdanie roczne Komisji Regulacyjnej ds. Zamówień Publicznych za 2011 r., s. 31.

⁴³ Obejmowały one ustawę o deklaracjach majątkowych, ustawę o zapobieganiu konfliktom interesów przy sprawowaniu funkcji publicznej oraz ustawę o dostępie do dokumentów publicznych.

⁴⁴ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podała również, że Kosowo przyjmuje nadzwyczajny zbiór przepisów mających na celu zapobieganie korupcji i przestępczości zorganizowanej oraz walkę z nimi. Jednocześnie tworzona jest również struktura instytucjonalna. Brak wyraźnych wyników w tej dziedzinie budzi jednak obawy o zdolności do przyswojenia przepisów, rzeczywiste zaangażowanie w ich wdrażanie oraz zdolność instytucji i pracowników. Sprawozdanie z oceny SIGMA w sprawie Kosowa za 2011 r., s. 14.

⁴⁵ *EU anti-corruption requirements – measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey* [Unijne wymogi antykorupcyjne: pomiar postępów w Albanii, Kosowie, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii i Turcji], Transparency International, s. 6.

55. Ogólnie władze Kosowa przywiązywały niewielką wagę do działań antykorupcyjnych. Władze Kosowa nie oceniły jeszcze wyników i wpływu dwóch poprzednich strategii przeciwdziałania korupcji (na lata 2004–2007 i 2009–2011), pomimo że zatwierdziły już nową strategię na lata 2012–2016 (zob. pkt 48). Plan działania w zakresie partnerstwa europejskiego na 2012 r. zawiera pięć działań antykorupcyjnych, lecz fundusze przeznaczone na nie wynoszą jedynie 17 000 euro ogółem. Dla porównania, na promowanie ekologicznej jazdy w Kosowie z budżetu przeznaczono fundusze w kwocie 25 000 euro.

⁴⁶ Rada Unii Europejskiej, Sprawozdanie regionalne w sprawie Bałkanów Zachodnich nr 11791/11, 20 czerwca 2011 r., s. 29.

PÓŁNOC KOSOWA: DZIAŁANIA UE BYŁY BARDZO OGRANICZONE I NIE OSIĄGNIĘTO PRAWIE ŻADNYCH POSTĘPÓW W ZAKRESIE USTANAWIANIA PRAWORZĄDNOŚCI

56. Pomoc UE, realizowana poprzez projekty IPA na rzecz praworządności oraz działania MMA, nie była konkretnie ukierunkowana na północ Kosowa. Projekty finansowane ze środków IPA i działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa, które miały obejmować całe Kosowo, wywarły ogólnie mało istotne skutki na północy. Na przykład projekt „Wsparcie reformy udzielania zamówień publicznych” pomógł w szkoleniu i certyfikacji urzędników zajmujących się zamówieniami, lecz nie skorzystał z niego żaden urzędnik należący do mniejszości serbskiej w gminach północnych. Podobnie projekt „Reforma systemu kształcenia w dziedzinie prawa” przyczynił się do poprawy programu nauczania na Uniwersytecie Prisztiańskim, lecz prowadzone w jego ramach działania nie objęły kontrolowanego przez Serbów Uniwersytetu Prisztiańskiego w Kosowskiej Mitrovicy (zob. pkt 36).
57. Sytuacja ta jest spowodowana głównie brakiem kontroli władz Kosowa mających siedzibę w Prisztinie nad północną częścią kraju. Ma ona reputację „raju” przestępczości zorganizowanej⁴⁶ z powodu braku zarówno silnych sił policyjnych, jak i działającego systemu sądowego.
58. Policja EULEX podjęła znaczne wysiłki w celu kontynuacji działań na północy. Misja EULEX postulowała ustanowienie tam wieloetnicznego oddziału prewencji, lecz jak dotąd z niewielkim powodzeniem. Posterunki policji na północy, w których w przeważającej mierze pracują kosowscy Serbowie, są co do zasady zintegrowane ze strukturą dowodzenia policji kosowskiej, lecz w rzeczywistości ich komunikacja z komendą główną w Prisztinie jest ograniczona. Kosowskie wyspecjalizowane policyjne oddziały prewencji składają się w większości z Albańczyków kosowskich, co jest źródłem napięć, jeżeli działają one na północy.

- 59.** Na północy trudności ma również kosowska służba celna, w której mniejszości są niedostatecznie reprezentowane. Jej pracownicy nie mogą na przykład dotrzeć do dwóch przejść znajdujących się na wewnętrznej granicy między Serbią a Kosowem⁴⁷ i muszą być tam transportowani drogą lotniczą. Służba celna EULEX i kosowscy urzędnicy celni na tych przejściach granicznych gromadzą informacje o tranzycie komercyjnym, lecz nie pobierają opłat celnych.
- 60.** Od 2008 r. na północy nie są w stanie pracować lokalni sędziowie i prokuratorzy. Ponadto blokady drogowe ograniczyły mobilność sędziów i prokuratorów EULEX, którzy od lipca 2011 r. do lutego 2012 r. nie mogli wykonywać prawa w sądzie w Mitrovicy. Funkcjonują sądy równoległe stosujące prawo serbskie, lecz legalność ich decyzji jest podważana przez władze Kosowa.
- 61.** Od 2011 r. misja EULEX zmierza do zapewnienia sobie większego wpływu na północy i zwiększyła liczbę pracowników mieszkających w tym rejonie do 40. Utworzyła ona również specjalny „zespół zadaniowy Mitrovica” w celu rozwoju dochodzeń we współpracy z Urzędem Wywiadu Kryminalnego Unii Europejskiej (EUOCI) z wykorzystaniem zasobów policji kosowskiej, kosowskiej służby celnej, policji EULEX i służby celnej EULEX. Trudności na północy spowodowały jednak, że urzędnicy z zespołu zadaniowego stacjonujący na północy musieli zostać przeniesieni na południe od rzeki Ibar.

WĄTPLIWA LOKALNA WOLA POLITYCZNA, NIEWIELKIE MOŻLIWOŚCI FINANSOWE I OGRANICZONY WPŁYW SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO ZMNIEJSZAJĄ SZANSE NA TRWAŁOŚĆ WYNIKÓW DZIAŁAŃ UE

- 62.** Polityczne poparcie dla wzmocnienia sektora praworządności ze strony władz Kosowa jest bardzo istotnym warunkiem trwałości wyników osiągniętych dzięki pomocy UE. Zobowiązanie do przestrzegania nowych przepisów prawa przez władze krajowe budzi jednak wątpliwości. Na przykład cztery podstawowe ustawy⁴⁸ zostały przygotowane przy minimalnym udziale na szczeblu lokalnym.
- 63.** Zdolności finansowe władz Kosowa do kontynuacji działań w ramach projektów po zakończeniu ich finansowania przez UE, a bardziej ogólnie do finansowania sektora praworządności, są wątpliwe. Od 2008 r. większe wydatki rządowe spowodowały wzrost deficytu. Wykonanie porozumienia w sprawie promesy kredytowej z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, uzgodnionego w lipcu 2010 r., zostało przerwane kilka miesięcy po jego podpisaniu z powodu znacznego wzrostu płac w sektorze publicznym.

⁴⁷ Dwa przejścia graniczne: posterunek 1 (Jarinje) i posterunek 31 (Brnjak).

⁴⁸ Ustawy te dotyczyły sądów, prokuratury oraz kosowskiej Rady Sądowniczej i Rady Prokuratorskiej. Zostały uchwalone w 2010 r.

- 64.** Skutki tych niewielkich możliwości finansowych są szczególnie istotne w sądownictwie, ponieważ wykonywanie nowych przepisów prawa będzie wymagało dodatkowych funduszy. Na przykład Wspólna Rada Koordynacyjna ds. Praworządności (JRCB) (zob. pkt 76) wyraziła obawy dotyczące wysokich kosztów budżetowych nowej ustawy o ochronie świadków. Z przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu poszczególnych projektów finansowanych ze środków IPA wynika również, że w budżecie rządu Kosowa nie wystarczyłoby środków na przeprowadzenie reformy więzień o zastrzonym rygorze i systemu sądenia nieletnich.
- 65.** Częste zmiany na wyższych stanowiskach dowódczych w policji kosowskiej, częściowo związane z naciskami politycznymi, zagrażają wysiłkom na rzecz budowy trwałych zdolności dowódczych⁴⁹. Osłabiają one również wiarę w praworządność. Naciski polityczne w sądownictwie podważają również praworządność i zaufanie do instytucji demokratycznych (zob. pkt 35, 37, 38 i 40). Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie wykorzystywaniem na szeroką skalę możliwości ułaskawienia przez prezydenta bez stosownego uzasadnienia⁵⁰.
- 66.** Istotną rolę w zapewnianiu trwałości poprawy praworządności pełni również społeczeństwo obywatelskie, w tym media, poprzez monitorowanie działań władz Kosowa i wywieranie na nie nacisku. Społeczeństwo obywatelskie jest jednak nadal kruche i także stoi w obliczu nacisków politycznych.

POMIMO CIĄGLYCH ULEPSZEŃ NADAL ISTNIEJĄ ZNACZNE MOŻLIWOŚCI ZWIĘKSZENIA WYDAJNOŚCI I SKUTECZNOŚCI POMOCY UE

- 67.** Jak podkreślono we wstępie, najnowsza historia Kosowa jest trudna, a jego doświadczenie w samodzielnym administrowaniu – ograniczone. W tej sytuacji nie ulega wątpliwości, że podwyższenie poziomu praworządności do norm UE jest procesem średnio- lub długoterminowym. W ramach kontroli określono jednak obszary, w których można by zwiększyć wydajność i skuteczność zarządzania wsparciem UE na rzecz praworządności. W niniejszej części zwrócono uwagę na te obszary.

⁴⁹ W latach 2010 i 2011 było czterech różnych komendantów głównych.

⁵⁰ W 2011 r. pełniący obowiązki prezydenta (częściowo) ułaskawił 103 więźniów. Wielu z nich odbywało kary pozbawienia wolności za poważne przestępstwa. SEC(2011) 1207 final – Sprawozdanie okresowe w sprawie Kosowa za 2011 r., s. 13.

CELÓW NIE OKREŚLONO ANI NIE SKOORDYNOWANO W SPOSÓB WYSTARCZAJĄCO PRECYZYJNY

CELE I FUNKCJE W ZAKRESIE TWORZENIA ZDOLNOŚCI NIE ZOSTAŁY PRECYZYJNIE OKREŚLONE

68. Zgodnie z mandatem ogólnym misja EULEX:

„wspomaga instytucje Kosowa, władze sądownicze i organy odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przyjęcia odpowiedzialności oraz w dalszym rozwijaniu i wzmacnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych, zapewniając niezależność tych instytucji od nacisków politycznych oraz działanie przez nie z poszanowaniem międzynarodowo uznanych norm i najlepszych europejskich praktyk”⁵¹.

Podstawowe dokumenty dotyczące planowania realizacji misji – koncepcja operacji EULEX (CONOPS) i plan operacji (OPLAN)⁵² – nie zawierają jednak jasnych punktów odniesienia ani obiektywnie weryfikowalnych wskaźników umożliwiających ocenę postępów w zakresie osiągania tych celów.

69. EULEX wykonuje swój mandat zarówno poprzez wykonywanie określonych uprawnień wykonawczych, za które poprzednio odpowiadała misja UNMIK, jak również poprzez działania dotyczące tworzenia zdolności na podstawie działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. Względny priorytet każdego z tych dwóch obszarów nie został sprecyzowany.

70. Komisja Europejska udziela Kosowu wsparcia na rzecz tworzenia zdolności w zakresie praworządności od 2000 r. Kiedy Rada powierzyła misji EULEX zadania w tej samej dziedzinie, nie określono ani wynikających stąd korzyści, ani możliwości osiągnięcia efektu synergii z projektami Komisji (zob. pkt 91).

CELE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO UE NIE ZOSTAŁY ODPOWIEDNIO POWIĄZANE Z CELAMI ZEWNĘTRZNYMI UE DLA KOSOWA I BAŁKANÓW ZACHODNICH

71. Przemoc zorganizowana i korupcja na Bałkanach Zachodnich są przedmiotem poważnych obaw UE. W związku z tym Rada wielokrotnie apelowała o spójne i skoordynowane podejście, które nadawałoby bezpieczeństwu wewnętrznemu charakter priorytetowy w celach i działaniach zewnętrznych UE. Pomimo to w programowaniu pomocy UE dla Kosowa nie uwzględniono odpowiednio priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

⁵¹ Art. 2 wspólnego działania Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO (Dz.U. L 42 z 16.2.2008, s. 92).

⁵² Dokumenty te są opatrzone klauzulą poufności, w związku z czym nie są dostępne publicznie.

72. Na przykład wzrost liczby ofiar handlu ludźmi z Bałkanów Zachodnich⁵³ nie spowodował zmiany polityki przez Komisję ani EULEX. Ani wspólne działanie Rady ustanawiające EULEX, ani poszczególne dokumenty Komisji dotyczące wieloletniego planowania orientacyjnego dla IPA w przypadku Kosowa nie odnoszą się bezpośrednio do priorytetów zawartych w różnych strategiach UE dotyczących zewnętrznego wymiaru WSiSW.

73. Cele w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE są z reguły zakrojone na szeroką skalę, a plany działania w znacznej mierze koncentrowały się na działaniach i efektach, zamiast na wymiernych wynikach i skutkach. Ten brak konkretnych i precyzyjnych celów utrudnia misji EULEX i EUO opracowywanie działań uwzględniających priorytety określone przez Radę (zob. pkt 96). Na przykład w opracowanych przez Europol ocenach zagrożenia przestępczością zorganizowaną wielokrotnie przedstawiano zagrożenie dla UE spowodowane przez centra przestępczości w regionie Bałkanów Zachodnich, w tym albańskojęzyczne zorganizowane grupy przestępcze, oraz handel heroiną i ludźmi.

74. Rada i Komisja uznały potrzebę lepszej integracji celów zewnętrznych i wewnętrznych. Dwie związane z tym niedawne inicjatywy, które mogą rozwiązać ten problem, to ustanowienie „cyklu polityki unijnej”⁵⁴ oraz opracowanie planu działania dotyczącego wzmocnienia powiązań między WPBiO a przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁵⁵. Jest jednak zbyt wcześnie na ocenę ich skutków.

**WZAJEMNA KOORDYNACJA DZIAŁAŃ INSTYTUCJI UE ORAZ
KOORDYNACJA ICH DZIAŁAŃ Z DZIAŁANAMI WŁADZ KOSOWA
I SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ JEST NADAL NIEDOSTATECZNA
W NIEKTÓRYCH OBSZARACH**

**WZAJEMNA KOORDYNACJA DZIAŁAŃ INSTYTUCJI UE ULEGAŁA STAŁEJ POPRAWIE,
LECCZ UTRZYMUJĄ SIĘ NIEKTÓRE PROBLEMY, W SZCZEGÓLNOŚCI KWESTIA WIĘKSZEGO
UWZGLĘDNIENIA POTRZEB MISJI WPBIO W PROCEDURACH KOMISJI**

MECHANIZMY KOORDYNACJI

75. Istnienie zarówno dużego programu pomocy finansowej w Kosowie zarządzanego przez Komisję, jak i największej jak dotąd misji WPBiO wymaga skutecznego mechanizmu koordynacji. Decyzja Rady ustanawiająca EULEX przewidywała, że „konieczne uzgodnienia koordynacyjne są wprowadzane, w stosownych przypadkach, na terenie EULEX KOSOWO, jak i w Brukseli”⁵⁶.

⁵³ Dokument Rady nr 11678/11 z dnia 4 lipca 2011 r. „Czwarte sprawozdanie z realizacji »strategii dotyczącej zewnętrznego wymiaru WSiSW: wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość na świecie« sporządzone przez Sekretariat Rady (grupa robocza JAIEX) – okres sprawozdawczy: styczeń 2010 – czerwiec 2011”.

⁵⁴ Ustanowiony ostatnio „cykl polityki unijnej” może zwiększyć spójność polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego dzięki swojemu kaskadowemu systemowi ocen zagrożenia (prowadzonych przez Europol), priorytetom, strategicznym celom, operacyjnym planom działania i wskaźnikom skuteczności działania (3043. posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 8 i 9 listopada 2010 r.)

⁵⁵ Dokument Rady nr 18173/11 z dnia 5 grudnia 2011 r. „Wzmocnienie powiązań pomiędzy WPBiO a przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – projekt planu działania”.

⁵⁶ Zob. art. 17 wspólnego działania Rady 2008/124/WPZiB.

- 76.** W 2008 r. misja EULEX ustanowiła wraz z władzami Kosowa Wspólną Radę Koordynacyjną ds. Praworządności (JRCB), której współprzewodniczącymi są szef misji EULEX i wicepremier Kosowa⁵⁷. Biuro Unii Europejskiej (EUO) było również reprezentowane, lecz jedynie przez personel techniczny, a jego wkład był stosunkowo ograniczony. EUO ma możliwość odgrywania bardziej wpływowej roli od momentu, w którym jego szef został trzecim współprzewodniczącym na początku 2011 r. Spowodowało to, że JRCB w większym stopniu skoncentrowała się na osiągnięciu postępów w szerszym procesie stabilizacji i stowarzyszenia.
- 77.** Rada utworzyła stanowisko specjalnego przedstawiciela UE w Kosowie, co było próbą zapewnienia wewnętrznej koordynacji i wskazówek politycznych⁵⁸. Do niedawna specjalny przedstawiciel UE nie wniósł jednak znaczącego wkładu we wzmocnienie koordynacji działań EUO i EULEX ani nie uczestniczył w posiedzeniach JRCB, chociaż odbywały się one na wysokim szczeblu politycznym i posiadał on mandat do udzielania porad politycznych misji EULEX. Nie był on również reprezentowany na comiesięcznych posiedzeniach organizowanych przez EUO z udziałem państw członkowskich i innych darczyńców (znanych jako „posiedzenia państw członkowskich plus”), pomimo potrzeby zapewnienia powiązań między priorytetami politycznymi a pomocą finansową.
- 78.** Połączenie funkcji specjalnego przedstawiciela UE i szefa EUO w 2012 r. może znacznie usprawnić koordynację. Wciąż jednak połączenie funkcji specjalnego przedstawiciela z misją EULEX może być lepsze⁵⁹.

KOORDYNACJA PROGRAMOWANIA I REALIZACJI PROJEKTÓW

- 79.** Projekty finansowane ze środków IPA mogą być wykorzystywane do wsparcia działań misji EULEX dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa poprzez finansowanie wyposażenia i infrastruktury. Początkowy czas niezbędny do zatwierdzenia projektu finansowanego ze środków IPA, a następnie do ukończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest jednak często zbyt długi, aby zaspokoić potrzeby operacyjne misji EULEX. Powodem jest to, że rozpatrywanie wniosków dotyczących projektów finansowanych ze środków IPA z zasady musi zakończyć się z odpowiednim wyprzedzeniem przed rozpoczęciem roku, w którym będą one finansowane.
- 80.** Chociaż sama misja EULEX może zamawiać wyposażenie potrzebne do jej działań, musi stosować zasady postępowania o udzielenie zamówienia określone w rozporządzeniu finansowym. Nie przystają one do misji WPBiO, takich jak EULEX, w przypadku których czasami konieczna jest szybka i elastyczna reakcja.

⁵⁷ Ponadto w posiedzeniach tych udział biorą ministrowie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz finansów i gospodarki.

⁵⁸ Wspólne działanie Rady 2008/123/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie mianowania specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie (Dz.U. L 42 z 16.2.2008, s. 88).

⁵⁹ Zespół Unii Europejskiej ds. Planowania (ZPUE), utworzony w celu przygotowania misji EULEX, zaproponował w swoim sprawozdaniu z oceny z września 2006 r. „strukturę tymczasową”, w której szef misji WPBiO (EULEX) podlegałby specjalnemu przedstawicielowi UE. Rada zatwierdziła CONOPS i OPLAN, które nie były zgodne z tą propozycją.

- 81.** CONOPS i OPLAN misji EULEX nie zawierają strategii wyjścia, chociaż jednorazowe mandaty EULEX są ograniczone do dwóch lat, z możliwością przedłużenia. Udział Komisji nie jest natomiast ograniczony czasowo. Chociaż Rada co do zasady uznała, że po zakończeniu misji WPBiO jej cele mogą być nadal realizowane za pomocą projektów prowadzonych przez Komisję⁶⁰, Komisja i ESDZ nie uzgodniły jeszcze terminu i sposobu przeprowadzenia takich działań w konkretnym przypadku Kosowa.

WŁADZE KOSOWA POSIADAJĄ OGRANICZONE ZDOLNOŚCI DO ZAPEWNIENIA KOORDYNACJI ORAZ UTRZYMUJĄ SIĘ PROBLEMY Z KOORDYNACJĄ Z DZIAŁANAMI INNYCH DARCZYŃCÓW MIĘDZYNARODOWYCH

- 82.** Do końca 2011 r. władze Kosowa nie ustanowiły jeszcze skutecznych mechanizmów koordynacji w dziedzinie praworządności, pomimo że Komisja i inni darczyńcy podkreślali znaczenie ich ustanowienia⁶¹. Do tego czasu odbyło się tylko jedno posiedzenie grupy roboczej ds. sektora praworządności, a trzy planowane podsektorowe grupy robocze (ds. sądownictwa; przeciwdziałania korupcji i przestępczości zorganizowanej; wiz, azylu, zarządzania granicami, służby celnej i policji) nie zaczęły funkcjonować.
- 83.** EULEX i władze Kosowa ograniczyły udział w posiedzeniach Wspólnej Rady Koordynacyjnej ds. Praworządności (JRCB) (zob. pkt 76) do kilku zainteresowanych stron, co uniemożliwia potencjalne wykorzystanie tego forum do koordynacji pomocy w zakresie praworządności⁶². Ponadto JRCB koncentruje się na kwestiach polityki na wysokim szczeblu, a nie na sprawach technicznych. Chociaż Rada omawiała utworzenie grup roboczych w celu poprawy koordynacji na poziomie technicznym, do ich utworzenia jeszcze nie doszło.

⁶⁰ Dokument koncepcyjny Rady dotyczący procedur kończenia, przedłużania i zmiany ukierunkowania operacji UE w zakresie cywilnego zarządzania kryzysowego z dnia 9 stycznia 2006 r.

⁶¹ Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo w lutym 2008 r. Komisja zorganizowała konferencję darczyńców dla Kosowa, która odbyła się w lipcu 2008 r. Po konferencji darczyńców potwierdzono, że zgodnie z zasadami Deklaracji paryskiej z 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy Kosowo powinno pełnić główną rolę w opracowywaniu swoich polityk i koordynacji pomocy darczyńców.

⁶² W posiedzeniach JRCB udział brały Stany Zjednoczone, lecz nie inne zainteresowane strony, takie jak państwa członkowskie UE lub organizacje międzynarodowe zaangażowane we wspieranie praworządności.

- 84.** Biuro UE wykorzystywało regularne comiesięczne „posiedzenia państw członkowskich plus” (zob. pkt 77) do przekazywania informacji na temat programowania swojej pomocy finansowanej ze środków IPA. Państwa członkowskie udzielały natomiast stosunkowo ograniczonej ilości informacji na temat swoich programów, chociaż wymiana szczegółowych informacji mogłaby stanowić pierwszy krok w kierunku wspólnego programowania pomocy.
- 85.** Najważniejszym partnerem misji EULEX jest KFOR pod przywództwem NATO⁶³. EULEX i KFOR z zasady ściśle ze sobą współpracują na poziomie operacyjnym i taktycznym, pomimo braku oficjalnej umowy między UE i NATO. EULEX ma jednak trudności w wypełnieniu swoich zobowiązań wobec KFOR w związku z jednostronnym 50-procentowym ograniczeniem liczby funkcjonariuszy oddziałów prewencji przypisanych misji EULEX przez państwa członkowskie (zob. pkt 90). W związku z tym misja EULEX nie mogła skutecznie wypełniać swojej roli podczas poważnych zamieszek na północy Kosowa w lecie 2011 r. i musiała polegać na KFOR. Sytuacja ta i wydarzenia w terenie uniemożliwiły siłom KFOR przejście do kolejnej fazy zmniejszenia liczby wojsk i zmusiły je do wprowadzenia w ubiegłym roku do akcji swoich sił rezerwy operacyjnej.
- 86.** Instytucje UE podjęły znaczne wysiłki w celu koordynacji działań ze Stanami Zjednoczonymi, które są największym dwustronnym darczyńcą w Kosowie. Trudno jest jednak zapewnić pełną koordynację, biorąc pod uwagę mnogość różnych podmiotów ze Stanów Zjednoczonych zaangażowanych w Kosowie w dziedzinie praworządności⁶⁴. Koordynacja stanowi szczególne wyzwanie przy przygotowywaniu ustawodawstwa, w którym to przypadku Stany Zjednoczone są bardzo aktywne, pomimo że w interesie Kosowa leży przyjęcie dorobku prawnego UE, a ramy prawne Kosowa opierają się na europejskim prawie kontynentalnym. Na przykład do przygotowania nowej ustawy o sądach potrzebnych było około 50 projektów od 2004 r. i została ona przyjęta przez Zgromadzenie dopiero w sierpniu 2010 r., przy czym rząd twierdził, że znaczne opóźnienie było spowodowane brakiem porozumienia między EUO a USAID.

⁶³ Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ KFOR posiada mandat w zakresie umożliwienia swobody przemieszczania się i zapewnienia bezpiecznych warunków w Kosowie.

⁶⁴ Podmiotami tymi są Ambasada Stanów Zjednoczonych, Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID), Międzynarodowy Program Pomocy Szkoleniowej dla Organów Śledczych (ICITAP) oraz Biuro ds. Rozwoju, Pomocy i Szkoleń dla Prokuratorów Zagranicznych (OPDAT). Istniejące fora koordynacji nie zapewniają skutecznej koordynacji z działaniami Stanów Zjednoczonych, ponieważ z zasady przyjmują tylko jednego przedstawiciela każdego darczyńcy.

NA WYDAJNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ MISJI EULEX NIEKORZYSTNY WPŁYW WYWARŁY OGRANICZENIA DOTYCZĄCE ZASOBÓW

- 87.** Z powodu trudności w rekrutacji pracowników, w szczególności pracowników oddelegowanych z państw członkowskich⁶⁵, co jest sposobem rekrutacji preferowanym przez Radę, w czasie przeprowadzania kontroli EULEX działał przy obsadzie wynoszącej tylko około 75% zatwierdzonego stanu. Państwa członkowskie zadeklarowały mniejszą liczbę pracowników niż liczba zatwierdzona, a następnie oddelegowały mniejszą liczbę pracowników niż pierwotnie zadeklarowały⁶⁶ (zob. **tabela 2**). W ramach sześciu wezwań do wniesienia wkładów w latach 2010 i 2011 państwa członkowskie przedstawiły mniejszą liczbę kandydatów na pracowników oddelegowanych niż liczba wakatów. W związku z tym jedynie 47% wakatów obsadzono nowymi pracownikami oddelegowanymi⁶⁷. Szczególnie trudna była rekrutacja na stanowiska wyspecjalizowane, takie jak stanowiska sędziów.
- 88.** Dodatkowym utrudnieniem dla działań EULEX jest krótki okres oddelegowania. Typowy okres jednego roku jest niewystarczający w przypadku najważniejszych stanowisk, takich jak starsi doradcy, sędziowie lub osoby prowadzące dochodzenia w sprawie przestępczości zorganizowanej. W niektórych przypadkach po 12 miesiącach pracownicy dopiero są wdrożeni. Tak częsta rotacja najważniejszych doradców nie sprzyja skutecznemu przekazywaniu wiedzy władzom Kosowa i zmniejsza skuteczność działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa.

⁶⁵ Pod koniec 2011 r. około 78% międzynarodowego personelu EULEX stanowili pracownicy oddelegowani, pochodzący głównie z państw członkowskich (94%). Pracowników na misję EULEX oddelegowały również Kanada, Chorwacja, Norwegia, Szwajcaria, Turcja i Stany Zjednoczone.

⁶⁶ Państwa członkowskie powiadamiają Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych za pomocą tzw. deklaracji o liczbie pracowników, którzy zostaną oddelegowani do udziału w misji. Jeżeli liczba kandydatów oddelegowanych jest niewystarczająca, stanowiska można obsadzić pracownikami kontraktowymi, lecz jest to bardziej kosztowne, ponieważ wówczas wynagrodzenia wypłaca EULEX.

⁶⁷ Wezwania obejmowały 2396 wakatów do obsadzenia pracownikami oddelegowanymi. 47% obsadzono nowymi pracownikami oddelegowanymi, a 5% – nowymi pracownikami kontraktowymi. 13% obsadzono istniejącymi pracownikami EULEX, co oznaczało, że ich poprzednie stanowiska stały się wakatami.

TABELA 2

PERSONEL MIĘDZYNARODOWY EULEX W PORÓWNIANIU Z ORIENTACYJNYMI DEKLARACJAMI

Pochodzenie pracowników	Stanowiska międzynarodowe według OPLAN ¹	Początkowe deklaracje	Średnia liczba pracowników (2010)	Zmienione deklaracje (2011)	Średnia liczba pracowników (2011)	31.12.2011
Oddelegowani przez państwa członkowskie	Ogółem 2 042	1 405	1 203	1 145	1 137	939
Oddelegowani przez innych uczestników		142	166	183	184	148
Suma częściowa pracowników oddelegowanych		1 547	1 369	1 328	1 321	1 087
Międzynarodowi pracownicy kontraktowi		310	330	360	327	302
Pracownicy międzynarodowi ogółem		1 857	1 699	1 688	1 648	1 389

¹ Zatwierdzona liczba pracowników międzynarodowych EULEX wynosiła 2 042 do października 2010 r., kiedy to została zmniejszona do 1 950.

Źródło: Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych i plan operacji EULEX (OPLAN).

- 89.** Problemem jest również jakość pracowników przydzielanych do misji EULEX. Trybunał ustalił, że jedenaście państw członkowskich przedstawiło niewykwalifikowanych kandydatów w ramach co najmniej jednej z dziesięciu procedur wyboru, które zbadał Trybunał. Ponadto, chociaż pracownicy EULEX muszą posiadać wiedzę fachową na temat zarządzania projektami i miękkie umiejętności⁶⁸ umożliwiające wykonywanie zadań z zakresu monitorowania, mentoringu i doradztwa, państwa członkowskie zazwyczaj ani nie oceniały kandydatów pod tym kątem podczas ich weryfikacji, ani nie zapewniały im wystarczającego przeszkolenia przed udaniem się na misję.
- 90.** Szef misji EULEX nie może zmieniać przydziału pracowników w zależności od zmieniających się potrzeb. Wymaga to uprzedniego zatwierdzenia przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB) lub nawet przez państwa członkowskie⁶⁹. W związku z tym między poszczególnymi komórkami i w ich obrębie występowały znaczne zaburzenia równowagi pod względem liczebności zasobów kadrowych. Misji EULEX brakuje pracowników w komórce wymiaru sprawiedliwości, lecz obecnie posiada nadmiar pracowników w komórce celnej i ogólnie w komórce policyjnej. Jednocześnie w częściach komórki policyjnej występował znaczący niedobór pracowników, zwłaszcza w policyjnych oddziałach prewencji, co było skutkiem jednostronnego wycofania pracowników przez niektóre państwa członkowskie (zob. pkt 85).
- 91.** EULEX nie posiada odpowiedniego systemu monitorowania i analizowania ilości czasu, który pracownicy poświęcają na poszczególne działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa lub zadania wykonawcze. Ponadto ESDZ nie gromadzi informacji dotyczących płatności dokonywanych przez organy administracji państw członkowskich na rzecz pracowników oddelegowanych na misję EULEX, w związku z czym nie może ustalić ogólnych kosztów EULEX ponoszonych przez UE, w tym państwa członkowskie. Z tego względu nie można ocenić opłacalności EULEX w porównaniu z innymi formami pomocy UE na rzecz tworzenia zdolności.
- 92.** EULEX, podobnie jak wszystkie misje WPBiO, nie posiada osobowości prawnej. Jest to znaczne utrudnienie, ponieważ oznacza to, że prowadzenie całej organizacji, w skład której wchodzi 2500 pracowników, zależy od mandatu udzielonego jednej osobie. W tej sytuacji szef misji jest osobiście narażony na ryzyko postępowania sądowego, ponieważ EULEX nie może występować przed sądem żadnej jurysdykcji.
- 93.** Ponadto EULEX nie może podpisywać umów powierzających misję, ponieważ wszelkie umowy podpisane przez szefa misji zobowiązują wyłącznie jego osobiście, a nie EULEX jako podmiot. Ograniczenie to utrudniło na przykład wykonanie umowy w sprawie stałej wymiany danych z Europolem⁷⁰ (zob. pkt 32).

⁶⁸ Do odpowiednich miękkich umiejętności doradców zajmujących się monitorowaniem, mentoringiem i doradztwem należą np. umiejętności komunikacji, negocjacji, moderowania, wywierania wpływu, pracy zespołowej, mentoringu i odporności.

⁶⁹ Zmiany w opisach stanowisk pracy są zatwierdzane przez KPiB. Państwa członkowskie muszą wyrazić zgodę na zmianę przydziału pracowników oddelegowanych.

⁷⁰ Rada została poinformowana, że brak osobowości prawnej misji WPBiO stanowi przeszkodę dla wymiany informacji (dokument Rady nr 5620/11 z dnia 25 stycznia 2011 r. pt. „Zacieśnianie powiązań między zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa UE”).

94. W czerwcu 2012 r. Komisja wydała komunikat dotyczący zarządzania finansami misji WPBiO. W szczególności zawierał on skierowany do Rady wniosek o nadanie im osobowości prawnej, precyzyjne określenie ich statusu jako podmiotów utworzonych aktem Rady oraz uczynienie ich odpowiedzialnymi przed Komisją za powierzone im fundusze⁷¹.

POMIMO OGRANICZONEJ LICZBY PRACOWNIKÓW W BIURZE UE W KOSOWIE ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI FINANSOWANYMI ZE ŚRODKÓW IPA BYŁO OGÓLNIIE ODPOWIEDNIE

95. Strategiczne znaczenie praworządności w Kosowie dla UE nie znajduje odzwierciedlenia w liczbie personelu przydzielonego do zarządzania pomocą finansową w tym obszarze w EUO. Zespół operacyjny składa się jedynie z pięciu pracowników. Uniemożliwia to wyspecjalizowanie się kierowników zadań w różnych dziedzinach, takich jak sprawy policji lub wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to również ograniczone zdolności w najważniejszych obszarach, takich jak aplikacje informatyczne związane z dziedziną praworządności. Ograniczenia związane z brakami kadrowymi skłoniły również EUO do korzystania na szeroką skalę z usług konsultantów zewnętrznych w celu monitorowania projektów.

96. Pomimo ograniczeń związanych z brakami kadrowymi, Komisja odpowiednio zarządzała finansowanymi ze środków IPA projektami dotyczącymi praworządności z wykorzystaniem ustalonych procedur. Podczas kontroli odnotowano następujące główne niedociągnięcia:

- a) Skontrolowane projekty koncentrowały się na dalszych reformach i nowym prawie pierwotnym, zamiast na zapewnieniu wprowadzenia i egzekwowania ustawodawstwa wtórnego i uruchomieniu nowych systemów (zob. pkt 47).
- b) Projekty nie zostały skutecznie ukierunkowane w sposób umożliwiający uwzględnienie celów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE (zob. pkt 73).
- c) Większość projektów nie zawierała celów SMART⁷², danych podstawowych i obiektywnie weryfikowalnych wskaźników umożliwiających ocenę osiągniętych postępów.
- d) Dokumentacja dotycząca przygotowania projektów finansowanych ze środków IPA nie zawierała odpowiedniej oceny ryzyka, łącznie z tym, że nie określono w niej strategii łagodzenia ryzyka⁷³. W szczególności nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ryzyka korupcji i nacisków politycznych w obszarach policji, wymiaru sprawiedliwości i służby celnej.

⁷¹ C(2012) 4052 final z dnia 26 czerwca 2012 r.

⁷² SMART jest skrótem oznaczającym: zdefiniowane, wymierne, osiągalne, realne i określone w czasie (ang. *specific, measurable, achievable, realistic and time-bound*).

⁷³ Karty poszczególnych projektów przygotowane przez Komisję.

KOMISJA I ESDZ NIE WYKORZYSTAŁY W WYSTARCZAJĄCYM STOPNIU DIALOGU I WARUNKÓW POLITYCZNYCH W CELU UMOCNIEŃ PRAWORZĄDNOŚCI

- 97.** Oficjalne ramy dialogu politycznego między UE a Kosowem stanowi proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP). Posiedzenia odbywają się jednak tylko raz w roku, na poziomie technicznym⁷⁴. Komisja ostatnio uznała istnienie tego problemu i w maju 2012 r. rozpoczęła tzw. zorganizowany dialog na temat praworządności, który jest prowadzony na szczeblu politycznym. Wiąże się on z dwoma dodatkowymi posiedzeniami UE i Kosowa dotyczącymi praworządności rocznie, które koncentrują się na korupcji, przestępczości zorganizowanej i sądownictwie.
- 98.** Zachęty i warunki wykorzystywane przez Komisję i ESDZ okazały się jak dotąd w ograniczonym stopniu przydatne we wspieraniu postępów w zakresie problematyki praworządności w Kosowie.
- 99.** W odróżnieniu od pozostałej części Bałkanów Zachodnich w przypadku Kosowa zachęta, którą jest potencjalne przystąpienie do UE, jest osłabiona przez brak wspólnego stanowiska UE w sprawie jego niepodległości (zob. pkt 6). W perspektywie krótkoterminowej zachętą może być możliwość liberalizacji reżimu wizowego, ponieważ plan działań na rzecz liberalizacji tego reżimu zawiera warunki powiązane z praworządnością. Warunkiem liberalizacji reżimu wizowego jest jednak spełnienie 95 wymogów, co może osłabiać efekt zachęty⁷⁵.
- 100.** Pomoc UE dla Kosowa jest zasadniczo uzależniona od postępów w osiągnięciu priorytetowych celów określonych w partnerstwie europejskim⁷⁶. Partnerstwo określa jednak aż 79 priorytetów dotyczących samej praworządności. Ponadto partnerstwo nie jest aktualizowane od 2008 r. Konkretnie warunki są wprawdzie zawarte w programach rocznych IPA, mają one jednak zasadniczo charakter techniczny i nie są powiązane z bardziej ogólnymi zagadnieniami politycznymi.
- 101.** Jedynym warunkiem oficjalnie ustanowionym przez EULEX w OPLAN jest to, że obecność misji w Kosowie będzie opierać się na ciągłej współpracy i wsparciu ze strony władz Kosowa. Władze Kosowa w coraz większym stopniu dążą jednak do zniesienia „nadzorowanej niepodległości” (zob. pkt 5 i 11). EULEX nie stosuje uwarunkowań w przypadku poszczególnych działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa.

⁷⁴ Posiedzeniu współprzewodniczy EUO, a udział w nim biorą przedstawiciele DG ds. Rozszerzenia, DG ds. Sprawiedliwości, DG do Spraw Wewnętrznych, EULEX, specjalny przedstawiciel UE i EUO. W latach 2010 i 2011 posiedzeniom współprzewodniczył urzędnik Komisji.

⁷⁵ W czerwcu 2012 r. Komisja dostarczyła władzom Kosowa plan działań dotyczący reform, które należy ukończyć, aby uzyskać liberalizację reżimu wizowego, w tym reform w zakresie praworządności (Odniesienie: dokument z posiedzenia 012-12 Rev 3 Origin CION).

⁷⁶ Załącznik 1 art. 5 partnerstwa europejskiego stanowi, że: „Pomoc dla krajów Bałkanów Zachodnich jest uzależniona od postępów w spełnianiu kryteriów kopenhaskich, jak również od postępu w osiągnięciu poszczególnych celów priorytetowych określonych w niniejszym partnerstwie europejskim. Niewypełnienie tych warunków może prowadzić do podjęcia przez Radę odpowiednich działań”.

WNIOSKI I ZALECENIA

WNIOSKI

- 102.** W ramach kontroli ustalono, że pomoc UE dla Kosowa w zakresie praworządności nie jest wystarczająco skuteczna. Pomoc jedynie w umiarkowanym stopniu przyczyniła się do tworzenia zdolności policji kosowskiej, a w walce z przestępczością zorganizowaną osiągnięto niewielkie postępy. W sektorze sądowym pomoc była przydatna, lecz w sądownictwie w dalszym ciągu występują naciski polityczne, niewydolność oraz brak przejrzystości i egzekwowania prawa. Działania UE wywarły tylko ograniczone skutki pod względem rozwiązania problemu korupcji, który jest nadal powszechny w wielu obszarach. Największe postępy osiągnięto w dziedzinie służby celnej. Nie osiągnięto prawie żadnych postępów w zakresie ustanawiania praworządności na północy Kosowa. Ogólnie trwałości wyników osiągniętych dzięki pomocy zagrażają brak woli politycznej, niewielkie możliwości finansowe i ograniczony wpływ społeczeństwa obywatelskiego.
- 103.** Ograniczoną skuteczność pomocy UE można tłumaczyć przede wszystkim szczególną sytuacją Kosowa: w momencie ogłoszenia niepodległości potencjał budowania praworządności był niewielki, a nowe władze Kosowa przywiązują niedostateczną wagę do planu budowania praworządności. Ponadto brak wspólnego stanowiska UE w sprawie uznania Kosowa osłabia zachętę, którą stanowi przystąpienie do UE.
- 104.** W ramach kontroli ustalono jednak istnienie znaczących obszarów, w których lepsze zarządzanie przez ESDZ i Komisję mogło zwiększyć skuteczność pomocy UE. Jest to niezależne od ulepszeń, które wprowadziły one w okresie objętym kontrolą.
- 105.** Odpowiednie cele i rola działań Komisji i EULEX na rzecz tworzenia zdolności nie zostały odpowiednio ocenione ani nie wyznaczono dla nich punktów odniesienia na etapie planowania misji EULEX. Cele w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE, które są związane z Kosowem, nie zostały wystarczająco skoordynowane z celami polityki zewnętrznej UE dotyczącymi Kosowa.

- 106.** Poważny problem stanowi koordynacja działań Komisji i WPBiO. Przeszkodą dla skutecznej współpracy pozostają procedury programowania i procedury udzielania zamówień. UE nie określiła strategii wyjścia, która wiązałaby się z przejęciem przez Komisję funkcji EULEX w zakresie tworzenia zdolności. Od 2012 r. specjalny przedstawiciel UE pełni większą rolę w zapewnianiu koordynacji, lecz mógłby zostać lepiej włączony w zarządzanie działaniami WPBiO. Ogólnie koordynację działań darczyńców w Kosowie utrudniają ograniczone zdolności władz Kosowa do przyjęcia roli kierowniczej. Organy UE i Stanów Zjednoczonych w Kosowie powinny w miarę możliwości wzmocnić koordynację swoich działań.
- 107.** Chociaż EULEX jest zdecydowanie największą jak dotąd misją WPBiO, jej skuteczność pod względem umacniania praworządności została zmniejszona na skutek ograniczeń w zasobach ludzkich. Państwa członkowskie nie oddelegowały wystarczającej liczby pracowników do udziału w misji EULEX. Ponadto pracownicy zostają często oddelegowani na zbyt krótkie okresy i nie posiadają niezbędnych umiejętności w zakresie tworzenia zdolności. Utrudnieniem dla EULEX jest również brak osobowości prawnej.
- 108.** Liczba pracowników EUO przydzielonych do nadzorowania wsparcia Komisji na rzecz praworządności nie odzwierciedla znaczenia tego obszaru. Pomimo to zarządzanie projektami finansowanymi ze środków IPA było ogólnie odpowiednie.
- 109.** Podczas udzielania pomocy ESDZ i Komisja w niewystarczającym stopniu wykorzystywały dialog i warunki polityczne, aby wspierać realizację celów UE związanych z praworządnością w Kosowie. Wprowadzony ostatnio „zorganizowany dialog na temat praworządności” przebiegający na szczeblu politycznym oraz plan działania dotyczący liberalizacji reżimu wizowego mogłyby stanowić istotne kroki naprzód w tym zakresie.

ZALECENIA

ZALECENIE 1

Rada i Komisja powinny zapewnić powiązanie celów w zakresie praworządności w Kosowie z konkretnymi punktami odniesienia, na podstawie których można by oceniać postępy, oraz uwzględnienie w nich celów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

ZALECENIE 2

W celu ulepszenia koordynacji ESDZ i Komisja powinny dokonać przeglądu stosowanych przez Komisję procedur programowania i procedur udzielania zamówień, aby zapewnić uwzględnienie w nich potrzeb operacyjnych misji EULEX, oraz przygotować dla EULEX strategię wyjścia, która wiązałaby się z przejęciem przez Komisję funkcji tworzenia zdolności dotychczas sprawowanych przez EULEX.

ZALECENIE 3

ESDZ powinna współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia skuteczności przyszłych misji WPBiO poprzez oddelegowanie na niezbędny okres pełnej zatwierdzonej liczby pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje.

ZALECENIE 4

Rada i Komisja powinny zapewnić przyszłym misjom WPBiO osobowość prawną.

ZALECENIE 5

ESDZ i Komisja powinny dopilnować, aby przydział pracowników do zarządzania wsparciem na rzecz praworządności w biurze UE w Prisztinie odzwierciedlał priorytetowe traktowanie tej dziedziny przez UE.

ZALECENIE 6

Rada, ESDZ i Komisja powinny zapewnić koncentrację swoich dialogów politycznych z Kosowem zwłaszcza na umacnianiu praworządności oraz powiązanie ich z zachętami i priorytetowymi warunkami.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 października 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

POMOC FINANSOWA UE W PRZELICZENIU NA MIESZKAŃCA (BAŁKANY ZACHODNIE)

Beneficjent	Pomoc przyznana w ramach IPA w 2011 r. (w euro)	Pomoc przyznana w ramach WPBiO w 2011 r. ¹ (w euro)	Liczba ludności ²	Pomoc UE w przeliczeniu na mieszkańca (w euro)
Albania	94 428 286		3 069 275	31
Bośnia i Hercegowina	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Chorwacja	156 528 286		4 290 612	36
Była jugosłowiańska republika Macedonii	98 028 286		2 048 619	48
Kosowo	68 700 000	132 566 667	1 733 872	116
Czarnogóra	34 153 943		625 266	55
Serbia	201 879 600		7 120 666	28

¹ Wydatki w ramach WPBiO dla Kosowa (EULEX) oraz Bośni i Hercegowiny (EUPM) obliczono na podstawie wydatków zatwierdzonych we wspólnych działaniach Rady podzielonych proporcjonalnie (dla EULEX 165 mln euro na pokrycie wydatków od dnia 15 października 2010 r. do dnia 14 grudnia 2011 r. oraz 72,8 mln euro od dnia 15 grudnia 2011 r. do dnia 14 czerwca 2012 r.).

² Dane dotyczące liczby ludności pochodzą z wyników spisu ludności z 2011 r., oprócz Bośni i Hercegowiny oraz byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, dla których szacunkowe dane z 2009 r. dostarczyła DG ds. Rozszerzenia.

Źródło: Analiza danych Komisji przeprowadzona przez Trybunał.

PRÓBA KONTROLNA

Projekty finansowane ze środków Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)		
Umowa (nr referencyjny CRIS)	Tytuł projektu	Budżet (w euro)
2009/209-712	Straż graniczna na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej, projekt partnerski	2 000 000
2008/172-158	Wypożyczenie straży granicznej na granicach zewnętrznych i granicy wewnętrznej	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	Reforma systemu kształcenia w dziedzinie prawa	3 600 000
2010/241-467	Ukończenie procesu ponownego powoływania sędziów i prokuratorów (IPA/instrument na rzecz stabilności)	876 460
2008/169-890	Wsparcie reformy udzielania zamówień publicznych	1 912 373
2008/169-230	Wsparcie instytucji antykorupcyjnych w Kosowie	997 260
2009/202-640	Przygotowanie projektu systemu fiskalnego i służby celnej w administracji celnej i podatkowej w Kosowie (rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244)	102 876
2009/211-402	Wsparcie administracji celnej i podatkowej	2 639 500

Projekty finansowane ze środków instrumentu na rzecz stabilności		
Umowa (nr referencyjny CRIS)	Tytuł projektu	Wartość (w euro)
2008/154-134	Ponowne powołanie sędziów i prokuratorów w Kosowie	5 000 000

Działania dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa (MMA)		
Komórka	Nr referencyjny EULEX	Tytuł działania MMA
Policja	PSD05/2009	Podejście zespołowe – dochodzenia
Policja	PSD10/2009	Ochrona porządku publicznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych
Policja	PSD19/2009	Straż graniczna – wzmocnione planowanie
Policja	PSD24/2009	Racjonalizacja struktury policji kosowskiej
Wymiar sprawiedliwości	-	Sędziowie w dziedzinie karnej i cywilnej
Wymiar sprawiedliwości	-	Prokuratorzy
Służba celna	CC/06/2009	Wzmocniona łączność wewnętrzna i wymiana danych, zwłaszcza przekazywanie i rozpowszechnianie danych wywiadowczych
Służba celna	CC/09/2009	Realizacja planu działania dotyczącego zintegrowanego zarządzania granicami, obejmującego w szczególności modernizację infrastruktury i wyposażenia posterunków celnych

SZCZEGÓŁOWE PYTANIA I KRYTERIA KONTROLNE

Trybunał odpowiedział na pytanie kontrolne, dzieląc je na pytania cząstkowe dotyczące skuteczności i wpływu działań oraz kwestii z zakresu zarządzania. Przegląd każdego tematu polegał na odpowiedzi na pytanie szczegółowe przedstawione w niniejszym załączniku wraz z dotyczącymi go kryteriami zastosowanymi przez Trybunał.

Czy pomoc UE była skuteczna? Czy ogólna pomoc UE dla sektora praworządności osiągnęła zamierzone wyniki?

Przy ocenie tego pytania uwzględniono następujące kryteria:

- a) W unijnych sprawozdaniach okresowych przedstawiono zadowalające postępy.
- b) Priorytetowe cele określone w partnerstwie europejskim zostały osiągnięte.
- c) Cele określone w wieloletnich orientacyjnych dokumentach programowych i wspólnym działaniu Rady dotyczącym EULEX zostały osiągnięte.
- d) Działania w ramach projektów są realizowane terminowo zgodnie z planami, a beneficjenci mają poczucie odpowiedzialności i są zaangażowani w realizację projektów/działań.
- e) Cele określone w kartach projektów/działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa zostały osiągnięte.

Czy władze Kosowa mogą zarządzać sektorem praworządności w sposób trwały bez interwencji darczyńców?

Przy ocenie tego pytania uwzględniono następujące kryteria:

- a) Komisja i ESDZ/EULEX oceniają perspektywy na to, by władze Kosowa mogły zarządzać sektorem praworządności w sposób trwały bez interwencji darczyńców.
- b) Władze Kosowa mają poczucie odpowiedzialności za proces reform w sektorze praworządności oraz posiadają zdolności techniczne i możliwości finansowe pozwalające na zarządzanie sektorem praworządności w sposób trwały.

Czy istnieje dobrze określona ogólna strategia UE dotycząca praworządności w Kosowie i czy precyzyjnie określono konkretne cele poszczególnych organów?

Przy ocenie tego pytania uwzględniono następujące kryteria:

- a) Strategia UE dotycząca praworządności w Kosowie stanowi część jasnej ogólnej strategii dla Kosowa.
- b) Strategia UE dotycząca praworządności w Kosowie jest zintegrowana z powiązanymi politykami UE dotyczącymi praworządności.
- c) Unijne organy odpowiedzialne za realizację strategii posiadają precyzyjnie określone mandaty, a ich cele nie pokrywają się.
- d) Cele są ograniczone do rozsądnej liczby, uszeregowane według znaczenia oraz zdefiniowane, wymierne, osiągalne, realne i określone w czasie (SMART).

Czy pomoc UE dla Kosowa w zakresie praworządności jest dobrze skoordynowana między organami UE?

Przy ocenie tego pytania zastosowano następujące kryteria:

- a) Ogólna koordynacja działań organów UE za pomocą komunikacji i sprawozdawczości jest terminowa i spójna.
- b) Programowanie i realizacja przez różne organy UE są skoordynowane.
- c) Konkretna komunikacja i sprawozdawczość między organami UE są terminowe i spójne.

Czy pomoc UE była dobrze skoordynowana z działaniami innych zainteresowanych stron?

Przy ocenie tego pytania zastosowano następujące kryteria:

- a) Istnieje całościowa ocena potrzeb Kosowa w dziedzinie praworządności oraz analiza niezbędnych zasobów.
- b) W obrębie kraju istnieje podział pracy w dziedzinie praworządności na podstawie ustaleń z głównymi darczyńcami.
- c) Pomoc UE została zaprogramowana w koordynacji z działaniami innych darczyńców i istnieją mechanizmy, które zapewniły skoordynowane udzielanie pomocy.

Czy UE odpowiednio oceniła i złagodziła ryzyko związane z finansowaniem?

Przy ocenie tego pytania uwzględniono następujące kryteria:

- a) Rodzaje ryzyka związanego z wydatkowaniem funduszy UE zostały określone i ocenione.
- b) Opracowano i wdrożono odpowiednie strategie łagodzenia ryzyka i zarządzania nim.

Czy unijne środki finansowe i zasoby ludzkie przypisane obszarowi praworządności w Kosowie zostały przydzielone zgodnie z priorytetami dotyczącymi pomocy UE w tej dziedzinie i z uwzględnieniem jasno określonego terminu realizacji?

Przy ocenie tego pytania uwzględniono następujące kryteria:

- a) Wyraźnie określono najważniejsze etapy realizacji strategii UE (od opracowania koncepcji do wyjścia) i oceniono zasoby potrzebne na każdym etapie.
- b) Środki finansowe przeznaczone na działania zostały przydzielone zgodnie z priorytetami UE.
- c) Pracownicy zajmujący się działaniami posiadają niezbędną wiedzę fachową i są dostępni w odpowiednim terminie.

Czy skutecznie wykorzystano inne możliwości (dialog, uwarunkowania i monitorowanie), aby wspomóc osiągnięcie celów pomocy?

Przy ocenie tego pytania uwzględniono następujące kryteria:

- a) Dialog polityczny UE dotyczy głównych niedociągnięć / potrzeb w zakresie reform w sektorze praworządności i wynikają z niego stosowne propozycje.
- b) UE wspierała osiągnięcie celów wyznaczonych dla sektora praworządności z wykorzystaniem stosownych uwarunkowań.
- c) UE posiada odpowiedni system monitorowania pomocy w zakresie praworządności.

ANALIZA LUK WE WDRAŻANIU ODPOWIEDNIH PRZEPISÓW W RAMACH WALKI Z KORUPCJĄ

Tekst prawny	Ocena i niedociągnięcia	Skutki
Ustawa o przeciwdziałaniu korupcji i obowiązujące przepisy kodeksu karnego dotyczące korupcji	Uprawnienia kosowskiego Biura Antykorupcyjnego ograniczają się do badania działalności nienoszącej znamion przestępstwa i nie może ono wszczynać postępowania karnego. Definicje korupcji zawarte w ustawie antykorupcyjnej i w tymczasowym kodeksie karnym różnią się między sobą.	Uprawnienia biura wykluczają możliwość prowadzenia dochodzeń i ścigania form korupcji noszącej znamiona przestępstwa.
Obowiązujące przepisy kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego dotyczące konfiskaty korzyści materialnych pochodzących z działalności przestępczej	Skonfiskowano bardzo niewiele składników majątku i wydaje się, że brakuje woli politycznej, aby stosować właściwe przepisy prawa w przypadkach związanych z bardzo skomplikowanymi zachowaniami korupcyjnymi z udziałem urzędników wyższego szczebla.	Skazani przestępcy zachowują własność korzyści pochodzących z nielegalnej działalności.
Ustawa o deklaracjach pochodzenia majątku i prezentów urzędników publicznych wyższego szczebla (ustawa o deklaracjach majątkowych)	Słabe ramy dotyczące nakładania kar, łącznie z brakiem uznania niezgodnych z prawdą deklaracji za przestępstwa.	W deklaracjach majątkowych nadal występują rozbieżności między zadeklarowanym majątkiem a faktycznymi dochodami.
Ustawa o zapobieganiu konfliktom interesów przy sprawowaniu funkcji publicznej	Ustawa o konflikcie interesów nie określa odpowiednich obowiązków w zakresie zgłaszania i przewiduje jedynie, że kosowskie Biuro Antykorupcyjne powinno nakłaniać urzędnika do unikania konfliktu.	Utrzymują się konflikty interesów.
Ustawa o dostępie do dokumentów publicznych	Ustawa ta przewiduje kary za naruszenie przepisów, lecz nie precyzuje, czy należy nakładać je na instytucję, czy na odpowiedzialnego urzędnika służby cywilnej.	Niedostateczna przejrzystość powoduje mniejszą kontrolę nad działaniami publicznymi i stwarza większe możliwości korupcji.
Ustawa o finansowaniu partii politycznych	Ustawa ani nie zakazuje, ani nie reguluje ściśle datków pochodzących od osób prawnych, które dostarczają towary i świadczą usługi na rzecz organów administracji publicznej.	Praktyki finansowania partii politycznych nie są przejrzyste.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

BIBLIOGRAFIA

- *Adapting the EU's approach to today's security challenges – the Review of the 2003 European Security Strategy* [Dostosowanie podejścia UE do obecnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa – Przegląd europejskiej strategii bezpieczeństwa w 2003 r.], European Union Committee, House of Lords [Komitet ds. Unii Europejskiej, Izba Lordów], Londyn, 2008.
- *Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)* [Ocena dotycząca Kosowa (na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/99)], SIGMA *Support for Improvement in Governance and Management* [Wsparcie na rzecz poprawy sprawowania rządów i zarządzania], OECD, 2010, 2011.
- Ball, N., *Promoting security sector reform in fragile states* [Wsparcie sektora bezpieczeństwa w państwach niestabilnych], USAID, 2005.
- Blockmans, S., Wouters, J., Ruys, T., *The European Union and Peacebuilding, Policy and Legal Aspects* [Unia Europejska a budowanie pokoju, polityka i aspekty prawne], ISBN: 9789067043298, 2010.
- Briscoe, I., Price, M., *Kosovo's new map of power: governance and crime in the wake of independence* [Nowy układ sił w Kosowie – Sprawowanie rządów i przestępczość po ogłoszeniu niepodległości], Holenderski Instytut Stosunków Międzynarodowych „Clingendael”, 2011.
- Chivvis, Ch.S., *EU Civilian Crisis Management: the record so far* [Cywilne zarządzanie kryzysowe w UE – Dotychczasowa historia], RAND Corporation, 2010.
- *Communicate, Coordinate and Cooperate. A series of papers on the A-Z of cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era* [Komunikacja, koordynacja, współpraca. Encyklopedyczna seria wydawnicza dotycząca ujednolicania zarządzania kryzysowego przez UE w dobie polizbońskiej], ISIS Europe, 2011.
- *Corruption Cases Report Kosovo* [Raport w sprawie przypadków korupcji w Kosowie], Advocacy and Legal Advice Centre [Centrum Poparcia i Doradztwa Prawnego], Transparency International, 2009.
- *Corruption in Kosovo, implications for USAID* [Korupcja w Kosowie, konsekwencje dla USAID], USAID, 2006.
- *Corruption in the Western Balkans – bribery as experienced by the population* [Korupcja na Bałkanach Zachodnich – Przekupstwo w doświadczeniach ludności], Sekcja Statystyki i Badań UNODC (SASS), Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, 2010.
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., Koenig, N., *CSDP Missions and Operations: Lessons learned Processes* [Misje i operacje WPBiO – Procesy wyciągania wniosków], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej, 2012.
- Derks, M., More, S., *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform – An Overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009* [Wyzwania w zakresie skutecznego wspierania reformy sektora bezpieczeństwa – Obraz unijnej struktury wsparcia reformy sektora bezpieczeństwa, wiosna 2009], Holenderski Instytut Stosunków Międzynarodowych „Clingendael”, 2009.
- Derks, M., Price M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo* [UE a reforma praworządności w Kosowie], Holenderski Instytut Stosunków Międzynarodowych „Clingendael”, 2010.

ZAŁĄCZNIK V

- o *EU Anti-Corruption requirements: Measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey* [Wymogi antykorupcyjne UE – Pomiar postępów w Albanii, Kosowie, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii i Turcji], Transparency International, CIMAP, ISBN: 9783935711777, 2011.
- o *EULEX – The first ten years (1999–2009) – The rule-of-law mission in Kosovo* [EULEX – Pierwsze dziesięć lat (1999–2009) – Misja w zakresie praworządności w Kosowie], Instytut Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem, Paryż, 2009.
- o *EULEX: Still in search of Identity* [EULEX – W ciągłym poszukiwaniu tożsamości], IPOL – Bałkański Instytut Polityki, Prisztina, 2010.
- o *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999–2009)* [Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony – Pierwsze dziesięć lat (1999–2009)], Instytut Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem (IUESB), 2009.
- o *Fighting corruption in security sector reform* [Walka z korupcją w ramach reformy sektora bezpieczeństwa], Peacebrief nr 32, United States Institute of Peace [Instytut na rzecz Pokoju Stanów Zjednoczonych], 2010.
- o Hobbing, P., *CEPS – Customs cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: the Role of Customs in the Management of the EU's external border* [CEPS – Współpraca celna w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Rola służby celnej w zarządzaniu granicą zewnętrzną UE], 2011.
- o *Indicators of the spread of corruption in Kosovo's Judicial System* [Wskaźniki powszechności korupcji w kosowskim systemie sądowym], Kosovo Democratic Institute [Instytut Demokratyczny w Kosowie], Transparency International, Prisztina, 2009.
- o Jones, S.G., Wilson, J.M., Rathmell, A., Riley, K.J., *Establishing Law and Order after conflict* [Ustanowienie porządku publicznego po konflikcie], RAND Corporation, 2005.
- o King, I., Mason, W., *Peace at any Price. How the world failed Kosovo* [Pokój za wszelką cenę. Jak świat zawiódł Kosowo], ISBN 9780801445392, 2006.
- o Korski, D., and Gowan, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities* [Czy UE może odbudować upadające państwa? Przegląd europejskich zdolności cywilnych], Europejska Rada Stosunków Międzynarodowych, 2009.
- o *Kosovo and Serbia: A little goodwill could go a long way* [Kosowo i Serbia – Odrobina dobrej woli może mieć dalekosiężne skutki], Międzynarodowa Grupa ds. Sytuacji Kryzysowych, Prisztina, Belgrad, Bruksela, 2012.
- o *Kosovo Justice Support Program QR, October–December 2009* [Program wsparcia wymiaru sprawiedliwości w Kosowie, październik–grudzień 2009], USAID.
- o *Kosovo: Time for EULEX to prioritize War Crimes* [Kosowo – Czas, aby misja EULEX priorytetowo potraktowała zbrodnie wojenne], Amnesty International, 2012.
- o Lehne, S., *Kosovo and Serbia: Toward a normal relationship* [Kosowo i Serbia – W kierunku normalizacji stosunków], Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- o Malešič, M., *Crisis Management in the EU: International Coordination and Civil-Military Cooperation* [Zarządzanie kryzysowe w UE – Koordynacja międzynarodowa i współpraca cywilno-wojskowa], Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet w Lublanie.
- o *Mission in Kosovo – 6 years onwards: putting the Helsinki Final Act into action* [Misja w Kosowie – 6 lat po rozpoczęciu: wykonywanie aktu końcowego z Helsinek], OBWE, 2005.

ZAŁĄCZNIK V

- o *Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions* [Niezawisłość sądownictwa w Kosowie, wymiar instytucjonalny i funkcjonalny], OBWE, 2012.
- o Montanaro, L., *The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State* [Zagadka budowy państwa w Kosowie – Rozwiązywanie problemu niestabilności w państwie zakwestionowanym], FRIDE, 2009.
- o *Nato presence in Kosovo, Implications of KFOR troop reduction and essential political processes* [Obecność NATO w Kosowie, konsekwencje ograniczenia liczby wojsk KFOR i podstawowych procesów politycznych], NATO, Open Society Foundations [Fundacja na rzecz Społeczeństwa Otwartego], Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Club [Klub Polityki Zagranicznej], Prisztina, 2011.
- o *North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice* [Północne Kosowo – Podwójna suwerenność w praktyce], *Europe Report* [sprawozdanie europejskie] nr 211, Międzynarodowa Grupa ds. Sytuacji Kryzysowych, Prisztina, Mitrovica, Bruksela, 2011.
- o Philips, D.L., *Realizing Kosovo's Independence* [Urzeczywistnienie niepodległości Kosowa], National Committee on American Foreign Policy [Komitet Narodowy ds. Amerykańskiej Polityki Zagranicznej], 2010.
- o Poston, M., *UK assessment and proposed support in the RoL sector in Kosovo* [Brytyjska ocena i proponowane wsparcie w sektorze praworządności w Kosowie], Department for International Development [Departament ds. Rozwoju Międzynarodowego] (DFID), 2008.
- o *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act* [Społeczne postrzeganie bezpieczeństwa w Kosowie – Czas na działanie], Saferworld, Londyn, 2011.
- o Qosaj, A., Mustafa, *Strengthening Rule of Law in Kosovo: the Fight against corruption and organised crime* [Umacnianie praworządności w Kosowie – Walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną], Kosowski Instytut Badań Polityki i Rozwoju (KIPRED), dokument dotyczący polityki nr 2010/8, Prisztina, 2010.
- o Rathmell, A., Oliner, O., Kelly T.K., Brannan, D., Crane, K., *Developing Iraq's security sector* [Rozwój sektora bezpieczeństwa w Iraku], RAND Corporation, 2005.
- o Rehrl, J. Weisserth, H.B., *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union* [Podręcznik WPBiO – Polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej], Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony.
- o *Rule of Law tools for post-conflict states: monitoring legal systems* [Narzędzia zapewniania praworządności w państwach po konflikcie – Monitorowanie systemów prawnych], United Nations Rule of Law [ONZ – Praworządność], 2006.
- o Sadiku, L., *Civil Society against Corruption: Report Kosovo* [Społeczeństwo obywatelskie przeciwko korupcji – Raport w sprawie Kosowa], Hertie School of Governance [Wyższa Szkoła Zarządzania Hertie], 2010.
- o *Securing peace and development: the role of the UN in supporting security sector reform* [Zapewnienie pokoju i rozwoju – Rola ONZ we wspieraniu sektora bezpieczeństwa], sprawozdanie Sekretarza Generalnego, Zgromadzenie Ogólne ONZ, 2008.
- o *Security Reform and Governance* [Reforma sektora bezpieczeństwa i sprawowanie rządów], dokument referencyjny Komitetu Pomocy Rozwojowej, OECD, 2005.
- o Simonen, K., *The state versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention* [Państwo a obywatel, nierozstrzygnięty dylemat interwencji humanitarnej], ISBN13: 9789004202917, 2011.

ZAŁĄCZNIK V

- *Situation in Kosovo. Information note from Mr. Von Sydow* [Sytuacja w Kosowie. Nota informacyjna Björna Von Sydowa], Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 2010.
- *Special Report: The EU's experience with Security Sector Governance* [Sprawozdanie specjalne – Doświadczenia UE w zakresie zarządzania sektorem bezpieczeństwa], United States Institute of Peace [Instytut na rzecz Pokoju Stanów Zjednoczonych], 2011.
- Summers, J., *Kosovo: A precedent? The declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights* [Kosowo – Precedens? Ogłoszenie niepodległości, opinia doradcza i konsekwencje dla państwowości, samostanowienia i praw mniejszości], ISBN13: 9789004175990, 2011.
- *The Rule of Law in Independent Kosovo* [Praworządność w niepodległym Kosowie], *Europe Report* [sprawozdanie europejskie] nr 204, Międzynarodowa Grupa ds. Sytuacji Kryzysowych, Prisztina, Bruksela, 2010.
- *The Corruption Monitor: Monitoring Report on Institutional Activities in the Fight Against Corruption September-October 2011* [Monitor korupcji – Sprawozdanie z działań instytucjonalnych w walce z korupcją, wrzesień–październik 2011], FOL, 2011.
- *The Fragile Triangle – Police, judges and prosecutors coordination during criminal proceedings response in Kosovo* [Kruchy trójkąt – Koordynacja działań policji, sędziów i prokuratorów podczas postępowania karnego], Kosowski Instytut Badań Polityki i Rozwoju (KIPRED), Prisztina, 2010.
- *The UK approach to stabilisation* [Brytyjskie podejście do stabilizacji], Department for International Development [Departament ds. Rozwoju Międzynarodowego] (DFID), 2008.
- *Trust Me, I'm an International: on the Relationship between Civil Society and the International Community in Kosovo* [Zaufaj mi, jestem przedstawicielem społeczności międzynarodowej – Stosunki między społeczeństwem obywatelskim a społecznością międzynarodową w Kosowie], dokument konsultacyjny FOL.
- *US Army – Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building* [Armia Stanów Zjednoczonych – Reforma sektora bezpieczeństwa: podejście do transformacji i tworzenia zdolności na podstawie studium przypadku], Strategic Studies Institute [Instytut Studiów Strategicznych], 2010.
- Weiler, Q., *The EU and Security Sector Reform in Africa: a leader in theory, a laggard in reality?* [UE a reforma sektora bezpieczeństwa w Afryce – Lider w teorii, maruder w praktyce?], Uniwersytet ONZ, Kolegium Europejskie, 2009.
- Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy* [Unia Europejska i propagowanie demokracji], ISBN13: 9780199249794, 2002.
- Zogiani, A., Pula, B., Bërxulli, D., Mulaj, I., *USAID – Early Warning Report Kosovo, January-June 2006* [USAID – Raport dla Kosowa dotyczący wczesnego ostrzegania, styczeń–czerwiec 2006], sprawozdanie oceniające, działalność ABA-Roli w Kosowie, USAID, Kosowo, 2010.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

STRESZCZENIE

I.

Należy zwrócić uwagę, że są to wspólne odpowiedzi Komisji i ESDZ na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie Kosowa.

III.

ESDZ i Komisja zgadzają się z oceną i za pozytywny czynnik uznają fakt, że ustalenia Trybunału potwierdzają postęp w niektórych obszarach. Zważywszy na trudną sytuację zastaną w Kosowie, trzeba jednak zwrócić uwagę na znaczne osiągnięcia misji EULEX. Niedociągnięcia strukturalne i instytucjonalne w niektórych przypadkach rzeczywiście utrudniły prowadzenie działań wykonawczych, lecz ponad 300 wyroków w sprawach karnych i cywilnych oraz 23 000 rozstrzygniętych roszczeń dotyczących prawa własności, które były związane z konfliktem, świadczy o wpływie misji. Ponadto zwłoki 300 zaginionych osób zostały przekazane rodzinom. Zarówno w przypadku spraw zakończonych, jak i toczących się, efekty misji EULEX doprowadziły do zakwestionowania kultury bezkarności dzięki prowadzeniu dochodzeń i postępowań karnych w sprawach dotyczących ministrów, polityków i wyższych urzędników, byłych dowódców z okresu działań wojennych, znaczących biznesmenów i służb wywiadowczych.

Należy zauważyć, że oprócz tego, że misja EULEX osiągnęła wyniki wymierne statystycznie, w wielu przypadkach działała ona jak podmiot odstraszający i prewencyjny, łagodząc sytuacje, które w innym wypadku przerodziłyby się w konflikty. Biorąc pod uwagę niestabilność instytucji stojących na straży praworządności w Kosowie w chwili ustanawiania misji, przy ocenie skuteczności inwestycji UE warto uwzględnić obecną względną stabilność.

IV.

Pozytywnym faktem jest to, że Trybunał bierze pod uwagę problemy, z jakimi Komisja i UE borykają się w Kosowie. To samo dotyczy jednoznacznego uznania przez Trybunał, że osiągnięcie wyników w zakresie praworządności w Kosowie jest procesem długotrwałym. Trybunał zdaje sobie również sprawę z tego, że różnice statusu komplikują pracę Komisji, w tym realizację działań w obszarze praworządności.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

V.

Kosowo znajduje się na wczesnym etapie procesu integracji. Komisja zachęca Kosowo do przyjęcia niezbędnych reform w kontekście dialogu w sprawie wiz i studium wykonalności na potrzeby układu o stabilizacji i stowarzyszeniu pomiędzy UE i Kosowem, chociaż nie mają to być instrumenty służące do wykorzystywania „warunków politycznych”, o których wspomina Trybunał. Ponadto, jak wspomina Trybunał, w 2012 r. rozpoczął się zorganizowany dialog na wysokim szczeblu na temat praworządności.

VI. Tired pierwsze

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie Trybunału i już podjęły w związku z nim działania.

Stosowanie obiektywnych wskaźników i wprowadzenie punktów odniesienia (*benchmarking*) w programowaniu IPA będzie częścią podejścia sektorowego, które ma być przyjęte w ramach IPAII. Ponadto w ramach Wspólnej Rady Koordynacyjnej ds. Praworządności misja EULEX, Komisja/biuro UE i władze Kosowa pracują nad systemem punktów odniesienia dla stopniowego wycofywania elementów mandatu misji EULEX, aby ustalić niezbędny poziom zaangażowania Komisji w działania następcze i przejmowanie obowiązków poprzez IPA.

Komisja uwzględni zalecenie Trybunału, aby odzwierciedlać cele bezpieczeństwa wewnętrznego UE w swoim programowaniu pomocy podczas przygotowywania wspólnych ram strategicznych dla wszystkich krajów objętych procesem rozszerzenia oraz krajowego dokumentu strategicznego dla Kosowa w ramach IPA II.

VI. Tired drugie

W sprawie koordynacji

ESDZ i Komisja zgadzają się, że koordynację nadal można usprawniać. W odniesieniu do koordynacji między Komisją/biurem UE, misją EULEX, SPUE i Stanami Zjednoczonymi w sprawozdaniu Trybunału odzwierciedlono problemy związane z koordynacją różnych podmiotów od początku sprawowania przez nie mandatu. Wspólne działanie misji EULEX zostało przyjęte w lutym 2008 r., wdrażanie misji EULEX rozpoczęto w kwietniu, a pełną operacyjność misji EULEX osiągnięto dopiero w grudniu 2008 r. Równolegle wycofywana była Europejska Agencja Odbudowy, a biuro łącznikowe Komisji Europejskiej (obecnie biuro UE) stało się w pełni odpowiedzialne za pomoc w ramach IPA w Kosowie. Bezpośrednio po ogłoszeniu niepodległości Kosowa strony trzecie, w tym państwa członkowskie UE, zmieniły charakter swojej obecności w Kosowie i wzmocniły ją.

Wzmacniana jest obecnie koordynacja, szczególnie pomiędzy misją EULEX i biurem UE. Przykładem jest Wspólna Rada Koordynacyjna ds. Praworządności, która przewiduje w swoim programie większy nacisk na pomoc, monitorowanie, mentoring i doradztwo. Łączenie funkcji SPUE i szefa biura UE (SPUE udziela misji EULEX również wskazówek politycznych) sprzyja takiemu rozwojowi sytuacji. Celem Komisji nadal będą odpowiednie konsultacje i współpraca ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie prawodawstwa i realizacji inicjatyw związanych z dorobkiem prawnym.

Jeżeli chodzi o programowanie, stosowanie obiektywnych wskaźników i wyznaczenie punktów odniesienia w programowaniu IPA II oraz korzystanie z podejścia sektorowego również ułatwi koordynację z misją EULEX.

W odniesieniu do procedur udzielania zamówień

Komisja i ESDZ zgadzają się dokonać ponownej oceny konkretnego stosowania procedur udzielania zamówień, szczególnie sposobu, w jaki procedury te można efektywnie wdrożyć w celu zagwarantowania faktycznego spełnienia wymogów operacyjnych misji w ramach WPBiO.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

W odniesieniu do zalecenia, aby Komisja przejęła funkcje misji EULEX w zakresie tworzenia zdolności, zadaniem misji UE jest zapewnianie organom Kosowa mentoringu, monitorowania i doradztwa w zakresie praworządności. Misja EULEX pełni również pewne funkcje wykonawcze. Oczekuje się, że w chwili wycofania misji EULEX odpowiednie instytucje Kosowa będą wystarczająco dojrzałe, aby przejąć odpowiedzialność za funkcjonowanie kosowskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Komisja nadal będzie jednak monitorowała sytuację w obszarze praworządności w Kosowie i w razie potrzeby zapewniała organom Kosowa wsparcie i pomoc, głównie poprzez pomoc finansowaną ze środków IPA, która może również zostać wykorzystana do dalszego budowania i umacniania systemu wymiaru sprawiedliwości w Kosowie.

ESDZ: w sprawie strategii wyjścia

Pod względem strategii wyjścia Rada określiła zasadę lokalnej odpowiedzialności i podejście oparte na współpracy misji EULEX z władzami Kosowa. Stopniowemu przekazywaniu zadań władzom Kosowa w stosunku do udowodnionych postępów w działaniach wykonawczych misji rzeczywiście musi towarzyszyć zwiększona pomoc ze strony Komisji. W odniesieniu do zalecenia, aby Komisja przejęła funkcje misji EULEX w zakresie tworzenia zdolności, mandatem misji UE jest zapewnianie organom Kosowa mentoringu, monitorowania i doradztwa w zakresie praworządności. Misja EULEX pełni również pewne funkcje wykonawcze. Komisja nadal będzie monitorowała sytuację w obszarze praworządności w Kosowie i w razie potrzeby zapewniała organom Kosowa wsparcie i pomoc, głównie poprzez pomoc finansowaną ze środków IPA, która może również zostać wykorzystana w dalszym budowaniu i umacnianiu systemu wymiaru sprawiedliwości Kosowa.

VI. Tired trzecie

ESDZ zgadza się, że dalsza współpraca z państwami członkowskimi przyniosłaby w tym obszarze korzyści, i podejmowała działania, aby zająć się tą kwestią. Przed wdrożeniem lub istotną restrukturyzacją misji przeprowadzane są systematyczne „badania układu sił”, które stanowią narzędzie umożliwiające dokonanie pomiaru przewidywanych potrzeb misji pod względem zasobów i zakresu wdrożenia.

VI. Tired czwarte

Komisja i ESDZ zgadzają się, że posiadanie osobowości prawnej przez misje WPBiO byłoby korzystne dla tych misji.

Komisja poruszyła tę kwestię w swoim niedawnym komunikacie do Rady dotyczącym zarządzania finansami misji WPBiO i w efekcie koncepcja osobowości prawnej misji WPZiB jest obecnie przedmiotem dyskusji. Wspólna grupa robocza Komisji/ESDZ bada potencjalne sposoby wdrożenia tej koncepcji.

VI. Tired piąte

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie, zgodnie z którym konieczne jest, aby w sytuacji rosnących ograniczeń w zakresie finansów i personelu pracownicy operacyjni byli mobilizowani w sposób efektywny i skuteczny, odpowiednio odzwierciedlający priorytety i związane z nimi obciążenie pracą. Wspomniane powyżej wyznaczenie punktów odniesienia powinno ułatwić Komisji przydzielenie zasobów na cele polityczne.

VI. Tired szóste

Komisja wdrożyła już zalecenie 6. Odzwierciedleniem tego jest rozpoczęcie zorganizowanego dialogu na temat praworządności, które miało miejsce w dniu 30 maja 2012 r. Kosowo znajduje się na wczesnym etapie procesu integracji. Komisja używa takich „narzędzi”, jak dialog w sprawie wiz i studium wykonalności, aby zachęcić Kosowo do przyjęcia niezbędnych reform, chociaż nie mają to być instrumenty służące do wykorzystywania „warunków politycznych”, o których wspomina Trybunał.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

WSTĘP

14.

Pod koniec sierpnia 2012 r. personel misji liczył 2170 osób, w tym 1201 pracowników międzynarodowych przy maksymalnej liczbie mobilnego międzynarodowego personelu wynoszącej 1250 osób. 887 pracowników stanowili pracownicy oddelegowani.

UWAGI

„Policja kosowska: skontrolowane przez Trybunał działania UE zostały zrealizowane z umiarkowanym powodzeniem, mimo to utrzymują się poważne problemy, w szczególności w obszarze walki z przestępczością zorganizowaną”

Jak podano w sprawozdaniu okresowym Komisji, policja kosowska zwiększyła swoją skuteczność działania pomimo szczególnych okoliczności panujących na szczęblu lokalnym, w tym nacisków politycznych i trudnych warunków pracy.

23.

Do tego czasu w ramach misji EULEX (jak odnotowano w sprawozdaniu z programu EULEX za 2009 r.) opracowano udokumentowane wnioski dotyczące fragmentarycznego podejścia do gromadzenia danych wywiadowczych w instytucjach Kosowa. Zbliżał się termin rozpoczęcia realizacji projektu finansowanego ze środków IPA. W konsekwencji misja EULEX stara się zapewnić, aby system wywiadowczy opracowany w kosowskiej policji granicznej nie stanowił niezależnego systemu odizolowanego od instytucji centralnych, a był zintegrowany w jeden system policji kosowskiej. Po dwóch projektach skontrolowanych przez Trybunał Komisja rozpoczęła nowy projekt finansowany ze środków IPA w zakresie ochrony porządku publicznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych, realizowany w ścisłej koordynacji z EULEX i przy ogromnym wsparciu ze strony tej misji.

24.

Komisja podejmuje wszelkie możliwe wysiłki w celu koordynacji działań ze Stanami Zjednoczonymi, które są największym dwustronnym darczyńcą w Kosowie. W połowie 2011 r. władze Kosowa wycofały system finansowany przez Stany Zjednoczone. Od tego czasu system zarządzania granicami finansowany przez UE stał się w pełni sprawny, i teraz jest jedynym funkcjonującym tam systemem zarządzania granicami.

25.

Jesienią 2012 r. rozpoczyna się wdrażanie uzupełniającego projektu partnerskiego w ramach programu rocznego IPA na 2011 r. Projekt ten będzie koncentrował się na zwalczaniu handlu narkotykami i będzie obejmował likwidację szlaków przemytu narkotyków, również dzięki wzmocnieniu współpracy z krajami sąsiadującymi. W odniesieniu do wymiany informacji projekt ten powinien opierać się na efektach projektu „Ochrona porządku publicznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych”.

27.

W 2009 r. policja kosowska posiadała kilka konkurujących między sobą ośrodków wywiadowczych i nie miała żadnego wyraźnie zorganizowanego, jednolitego systemu gromadzenia danych wywiadowczych (zob. sprawozdanie z programu EULEX, czerwiec 2009 r.). Do 2012 r. policja kosowska utworzyła jeden scentralizowany system na potrzeby gromadzenia, zestawienia, analizowania i rozpowszechniania danych wywiadowczych (zob. sprawozdanie z programu EULEX, czerwiec 2012 r.), co wskazuje na osiągnięcie przez nią dobrych postępów na drodze do stania się organizacją policyjną działającą „z wykorzystaniem danych wywiadowczych”. Nadal konieczna jest znaczna konsolidacja, ale uzyskana zdolność ma charakter trwały.

28.

Jak odnotowano w pkt 37, zawieszenie niektórych działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa nie musi oznaczać, że tworzenie zdolności nie będzie kontynuowane w innych formach (takich jak mieszane zespoły prokuratorów pracujących w ramach zdolności wykonawczej misji EULEX).

29.

Chociaż uznaje się, że pomoc interwencyjna skontrolowana przez Trybunał tylko częściowo doprowadziła do osiągnięcia założonych celów, niemniej w pełni zrealizowano ogółem 18 projektów działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa, dzięki czemu osiągnięto poprawę skuteczności w takich dziedzinach, jak: lepsza struktura organizacyjna, system gromadzenia i rozpowszechniania danych wywiadowczych, aktywna strategia antynarkotykowa, lepsza zdolność planowania w przypadku straży granicznej, przejęcie znacznej części zielonej granicy od KFOR oraz usprawnione zarządzanie patrolami.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

30.

Komisja i ESDZ zgadzają się, że Kosowo osiągnęło niewielkie postępy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Jak wynika ze sprawozdania okresowego za 2011 r., Kosowo nie ma odpowiednich zdolności. Współpraca między policją kosowską a prokuratorami nie jest prowadzona w sposób aktywny ani nie jest skuteczna. Podejmowane są jednak wysiłki w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej. Ilość narkotyków skonfiskowanych przez policję kosowską wzrosła w latach 2009–2011 prawie o 300% (276 kg heroiny i marihuany w porównaniu z 96 kg w 2009 r.), podobnie jak liczba dochodzeń z wykorzystaniem danych wywiadowczych (sprawozdanie z programu misji EULEX za 2012 r., s. 12–13). Zadania centrum wywiadu finansowego działającego przy misji EULEX przekazano w czerwcu 2012 r. policji kosowskiej.

31.

ESDZ i Komisja zgadzają się z oceną, że brak wspólnej bazy danych ma wpływ na współpracę między policją a prokuratorami. Trwa programowanie i planowanie w odniesieniu do specjalnej pomocy na utworzenie wspólnej bazy danych policji i prokuratury.

32.

Europol opracował wraz z Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC) mechanizm wymiany danych wywiadowczych między Europolem a misją EULEX. Jednostki krajowe Europolu z ochotniczych państw członkowskich pełnią funkcję katalizatora przy przekazywaniu danych zgodnie z zaleceniami zawartymi w konkluzjach Rady 15771/08.

33.

Kosowo nie ma obecnie zdolności do ochrony najważniejszych świadków w istotnych sprawach, dlatego jednostka ds. ochrony świadków działająca przy misji EULEX zapewnia ochronę i relokację świadków w ramach mandatu wykonawczego EULEX. Chociaż nadal istnieją wyzwania pod względem znalezienia krajów gotowych przyjąć przeniesionych świadków, należy podkreślić, że udało się przenieść za granicę kilku świadków uczestniczących w ważnych procesach. Misja EULEX zapewnia również monitorowanie, mentoring i doradztwo. Ponadto w ramach regionalnego projektu finansowanego ze środków IPA udzielane jest uzupełniające wsparcie na rzecz rozwoju zdolności i szkolenia. W ramach nowego projektu finansowanego ze środków IPA wspomniana jednostka otrzyma specjalistyczne wyposażenie techniczne.

35.

Pomimo tego że nie wszystkie stanowiska można było niezwłocznie obsadzić, proces weryfikacji i ponownego powoływania, prowadzony przy wsparciu ze strony Komisji i misji EULEX, stanowił podstawę ustanawiania praworządności w Kosowie. Tymczasem Rada Sądownicza w Kosowie przejęła pełną odpowiedzialność za rekrutację, weryfikację i wybór kandydatów na stanowiska sędziów oraz ustawiła urząd ds. oceny i weryfikacji sędziów i prokuratorów na potrzeby procesu selekcji. O stanowiska w sądownictwie na ogół nie ubiegają się osoby wywodzące się z mniejszości. Proces weryfikacji i ponownego powoływania w Kosowie był podobny do stosowanego w Bośni i Hercegowinie, lecz nie identyczny.

36.

Ograniczenia budżetowe często utrudniają instytucjom kosowskim zapewnienie odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich na potrzeby projektów finansowanych ze środków IPA. W szczególności w przypadku projektu „Reforma systemu kształcenia w dziedzinie prawa” jedna komórka uzyskała dofinansowanie z dwunastomiesięcznym opóźnieniem. Komisja podziela obawy Trybunału o trwałość działań i potwierdziła swoje zaniepokojenie na posiedzeniach komitetu sterującego w 2012 r. Komisja ubolewa, że pomimo ponawianych wysiłków mających na celu zaangażowanie wydziału prawa na północy regionu Mitrovice/Mitrovica nie udało się sformalizować współpracy z tym wydziałem.

37.

W większości przypadków prokuratorzy i sędziowie misji EULEX pracują w zespołach mieszanych lub komisjach, wykonując swoje funkcje wykonawcze. Taka współpraca przyczynia się zatem do rozwoju zdolności lokalnych prokuratorów i sędziów.

38.

Pomimo faktu, że reforma Izby Specjalnej wykluczyła większość sędziów z ramienia misji EULEX w pierwszym Sądzie Apelacyjnym, w przyjętym prawodawstwie ostatecznie zachowano większość sędziów z ramienia misji EULEX na szczeblu odwoławczym, utrzymując tym samym integralność procesu prywatyzacji.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

39.

Mandat misji EULEX w Kosowie jest ukierunkowany głównie na sprawy poważnych przestępstw, jak również na niektóre spory majątkowe związane z konfliktem. Większość opisanych zaległych spraw nie wchodzi w zakres mandatu EULEX w Kosowie. Wprowadzona w listopadzie 2010 r. strategia, choć w pełni wspierana przez UE, była głównie autorstwa Rady Sądowniczej w Kosowie. UE wspiera jednak rząd Kosowa w zwiększaniu efektywności sędziów, prokuratorów i administracji sądowej poprzez monitorowanie, mentoring i doradztwo oraz działania wykonawcze realizowane przez misję EULEX w Kosowie, jak również za pośrednictwem projektu finansowanego ze środków IPA w 2010 r., który dotyczy wsparcia dla kosowskiej Rady Sądowniczej i Rady Prokuratorskiej. W ramach tych wysiłków mających na celu ograniczenie liczby zaległych spraw ciągle udział międzynarodowy stanowił gwarancję, że w procesie tym uwzględniono zasady rzetelnego procesu sądowego i sprawiedliwości proceduralnej.

40.

Misja przyznaje, że istnieją niedociągnięcia pod względem podziału spraw między sędziów i prokuratorów w Kosowie. Problemu tego bezpośrednio dotyczy skontrolowane przez Trybunał działanie „Wprowadzenie przejrzystego systemu podziału spraw” w ramach działania dotyczącego monitorowania, mentoringu i doradztwa w odniesieniu do sędziów. W ubiegłym roku (2011) system podziału spraw został przyjęty w kosowskich sądach rejonowych, sądach miejskich i w sądzie najwyższym. W ramach misji EULEX wsparto również utworzenie biur informacji publicznej w kosowskich sądach miejskich, chociaż te starania sądownictwa w Kosowie nie zostały jeszcze zakończone. Wyzwaniem pozostaje jednak poprawa przejrzystości i w ramach misji kontynuowane są wysiłki w tej dziedzinie. Jeżeli chodzi o finansowany ze środków unijnych „Informatyczny system zarządzania sądami”, władze Kosowa obecnie planują zmodernizować/zmodyfikować ten system, co powinno sprawić, że osiągnie on pełną sprawność.

45.

Ogólnie rzecz biorąc, według wymiernych danych wewnętrznych wsparcie UE (za pośrednictwem misji EULEX i Komisji) przyczyniło się do zwiększenia zgodności z procedurami celnymi spełniającymi wymogi UE oraz do zwiększenia efektywności i skuteczności działania kosowskiej służby celnej. Społeczeństwo jeszcze nie dostrzega w pełni osiągniętych postępów.

47.

W 2010 r. rząd Kosowa był silnie zaangażowany politycznie w reformę ustawy o zamówieniach publicznych. Ponieważ potrzebę poprawy podkreślono również w sprawozdaniu okresowym, w projekcie położono większy nacisk na opracowywanie projektu prawa pierwotnego. Komisja uznała to za sprawę bezwzględnie najważniejszą także w kontekście walki z korupcją. Nowa ustawa weszła w życie w październiku 2011 r.

49.

Niedociągnięcia strukturalne i nieodłączne trudności w niektórych przypadkach rzeczywiście utrudniły prowadzenie działań wykonawczych. Postrzeganie osiągnięć misji EULEX przez społeczeństwo pozostaje jednak zależne od nielicznych doniesień w mediach i nie uwzględnia ono obiektywnych efektów misji, w tym 31 wyroków w sprawach związanych z korupcją czy innych toczących się dochodzeń.

W wielu przypadkach misja EULEX działa jak czynnik odstrasżający, motywując władze Kosowa odpowiedzialne za zamówienia publiczne do przestrzegania procedur. Efekty te są jednak trudne do uchwycenia, a tym bardziej do przedstawienia w mediach.

50.

Chociaż liczba zaległych spraw związanych z konfliktem stale zmniejsza się, jak wynika z powyższych danych, trwałe wyniki wykonawcze będą mierzone jedynie na podstawie gotowości i zdolności kosowskich prokuratorów i sędziów do prowadzenia postępowania w delikatnych sprawach. Efekty misji EULEX doprowadziły do zakwestionowania kultury bezkarności dzięki prowadzeniu dochodzeń i postępowań karnych w sprawach dotyczących ważniejszych ministrów, polityków i wyższych urzędników, byłych dowódców z okresu działań wojennych, znaczących biznesmenów i służb wywiadowczych.

Wiele z tych spraw toczy się jeszcze przed sądem.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

51.

Komisja zgadza się, że korupcja jest nadal powszechna w wielu obszarach. Znajduje to odzwierciedlenie w sprawozdaniu okresowym za 2011 r., w którym potwierdzono, że obywatele regularnie spotykają się ze zjawiskiem korupcji w policji, służbach celnych i sądowych, a także w obszarach edukacji i opieki zdrowotnej. Kosowo nadal boryka się z poważnymi wyzwaniami w zakresie walki z korupcją. Oprócz ukończenia ram prawnych kosowskie organy sądowe i organy ścigania muszą być bardziej aktywne i muszą także usprawnić swoją współpracę.

53.

Komisja wielokrotnie zwracała uwagę władzom Kosowa na najwyższym szczeblu, w tym na posiedzeniach sektorowych i plenarnych w związku z dialogiem w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia, na konieczność zmniejszenia liczby organów nadzorujących udzielanie zamówień publicznych.

56.

Chociaż prawdą jest, że poszczególne działania programowe dotyczące monitorowania, mentoringu i doradztwa nie mogły być konkretnie ukierunkowane na północ Kosowa, w regionie tym przeprowadzono liczne inicjatywy na rzecz praworządności, mające formę operacyjnego monitorowania, mentoringu i doradztwa, a także działania wykonawcze w zakresie praworządności. Ich powodzenie w dużej mierze jest nadal utrudnione ze względu na brak swobody prowadzenia działalności operacyjnej od lipca 2011 r. oraz – bardziej ogólnie – przez niemożność narzucenia miejscowej ludności ochrony porządku publicznego i praworządności.

58.

ESDZ przyznaje, że oddziały policyjne w Kosowie powinny odzwierciedlać strukturę etniczną tych obszarów, na których wykonują swoje obowiązki. Pogląd ten był propagowany przez misję od samego jej początku i nadal jest wspierany.

59.

Misja EULEX udziela pomocy w tym zakresie, przeprowadzając kontrole celne na tych przejściach. Kierowcy komercyjnych pojazdów ciężarowych są proszeni o zgłaszanie się do odprawy celnej w terminalu w Mitrovicy (Mitrovicë/Mitrovica).

Dane zebrane na wspomnianych przejściach i w terminalu są weryfikowane pod kątem dalszego dochodzenia w sprawie uchylania się od należności celnych.

60.

Po zakłóceniach, które rozpoczęły się w lipcu 2011 r., sędziowie i prokuratorzy misji EULEX wznowili pracę w sądzie w Mitrovicy od lutego 2012 r. Obecność misji EULEX w sądzie udało się utrzymać aż do listopada 2011 r., od kiedy uniemożliwiają to względy bezpieczeństwa.

61.

Przeniesieni pracownicy nadal wykonują swoje obowiązki na północy Kosowa.

62.

Misja EULEX nie była inicjatorem wspomnianych ustaw. W przypadku gdy misja EULEX jest bezpośrednio zaangażowana w takie inicjatywy, współpracuje z lokalnymi partnerami przez cały proces opracowywania przepisów w zakresie praworządności, głównie poprzez wspólne grupy robocze umożliwiające wkład i udział. W tym szczególnym przypadku kosowskie Ministerstwo Sprawiedliwości jest integralną częścią tych starań.

63.

Ogólne ograniczenia budżetowe często utrudniają instytucjom kosowskim zapewnienie odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich na potrzeby projektów finansowanych ze środków IPA.

Po niepowodzeniu wykonania porozumienia w sprawie promesy kredytowej MFW w 2010 r. polityka gospodarcza została niedawno uzupełniona programem monitorowanym przez personel i nowe porozumienie w sprawie promesy kredytowej, które zatwierdzono w kwietniu 2012 r.

65.

Biuro UE i misja EULEX ściśle monitorowały stosowanie prezydenckich ułaskawień. W 2012 r. liczba ułaskawionych przestępców znacząco zmalała – do 15 w porównaniu ze 103 osobami ułaskawionymi w poprzednim roku. Nie ułaskawiono żadnej osoby skazanej za przestępstwo na mocy rozdziału XIII (terroryzm, podżeganie do nienawiści na tle narodowym lub rasowym itd.) lub rozdziału XIV (zbrodnie wojenne, handel ludźmi itp.) kodeksu karnego.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

66.

ESDZ i Komisja są zaangażowane w nawiązywanie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim; zarówno biuro UE, jak i misja EULEX prowadzą regularny dialog i wymianę informacji ze społeczeństwem obywatelskim. Coroczne spotkanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i Komisji stanowi bezpośredni wkład w posiedzenie plenarne w związku z dialogiem w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia, które odbywa się następnego dnia. Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego jest wspierane w ramach pomocy finansowej.

68.

Państwa członkowskie przyjęły koncepcję wyznaczenia punktów odniesienia (ang. benchmarking) w 2011 r. W nowej koncepcji operacji misji EULEX (CONOPS) i nowym planie operacji (OPLAN) na 2012 r., zatwierdzonych przez państwa członkowskie, określono następnie cele operacyjne i obiektywnie weryfikowalne wskaźniki poprzez plan realizacji misji EULEX, w którym zorganizowano je w projekty analizy porównawczej opartej na wynikach. Każdy cel zostanie osiągnięty w efekcie wprowadzenia ogółem 38 działań w ramach wieloletniego planowania orientacyjnego, obejmujących takie elementy jak uzasadnienie/kontekst, ogólny cel, wykaz zadań i wymiernych wyników, harmonogram i wskazanie dostępnych zasobów, a także powiązanie z pomocą zewnętrzną.

Podejście to opiera się na wcześniejszych wyraźnych nawiązaniach do konieczności ustanowienia „procesu wyznaczania punktów odniesienia i przeglądu”, jak już wspomniano w CONOPS z 2008 r., co szczegółowiej określono na poziomie misji w ramach systemu zarządzania i wyznaczania punktów odniesienia dla programów, realizowanego w oparciu o karty działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa oraz towarzyszący im mechanizm monitorowania służący do pomiaru postępów w stosunku do podstawowych wskaźników.

69.

Przed finalizacją kart działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa oraz projektów finansowanych ze środków IPA biuro UE i misja analizują odpowiednie zalety obu tych rodzajów pomocy UE. Aby zapewnić realizację priorytetów poprzez skoordynowane podejście, uwzględnione zostaną takie czynniki, jak: termin i czas trwania wcześniejszego udziału, rodzaj potrzebnej wiedzy specjalistycznej, warunki w zakresie bezpieczeństwa i możliwe powiązania z mandatem wykonawczym misji EULEX.

70.

ESDZ i Komisja przyznają, że istnieje możliwość poprawy i udoskonalenia synergii pomiędzy tymi podmiotami, chociaż zwracają uwagę, że ograniczenia naturalne (w tym harmonogramy rozmieszczania, odmienne role i zadania, a także odmienne role tych instytucji w odniesieniu do władz Kosowa) często utrudniały takie wysiłki na miejscu. Jak wspomniano powyżej, uwzględniono przewagę komparatywną i możliwości synergii. Przykład stanowi uzupełniające wsparcie na rzecz rozwoju zdolności do ochrony świadków w Kosowie.

71.

Wdrożenie misji EULEX w 2008 r. i jej działalność od tego czasu świadczy o tym, jak dużą wagę UE przykładą do wpływu praworządności Kosowa na bezpieczeństwo wewnętrzne UE.

Ostatnio podjęte inicjatywy, w tym negocjacje w sprawie liberalizacji reżimu wizowego i dwustronne umowy o readmisji pomiędzy państwami członkowskimi UE a Kosowem, stanowią dalsze działania na rzecz nadania priorytetowego znaczenia celom UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

72.

Zwalczanie handlu ludźmi stanowi integralną część priorytetów misji.

O wysiłkach podejmowanych przez misję w tym obszarze świadczy na przykład priorytetowe potraktowanie postępowania w sprawie dotyczącej rzeki Cisy i werdykt w tej sprawie, na mocy którego sąd, składający się głównie z sędziów misji EULEX, skazał 7 oskarżonych na 66 lat pozbawienia wolności i nałożył grzywnę 450 000 euro z powodu śmierci 15 osób, w tym kobiet i dzieci, które utonęły w Cisie na odcinku między Serbią a Węgrami.

74.

W kontekście odbywających się dwa razy w roku posiedzeń Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego celem UE jest opracowanie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

„Wzajemna koordynacja działań instytucji UE oraz koordynacja ich działań z działaniami władz Kosowa i społeczności międzynarodowej jest nadal niedostateczna w niektórych obszarach”

Wspólna Rada Koordynacyjna ds. Praworządności (JRCB) nadal gromadzi przedstawicieli instytucji UE i władze Kosowa, przy czym misja EULEX i biuro UE/SPUE pełnią funkcję współprzewodniczących. JRCB stale pracowała, aby określić punkty odniesienia dla władz Kosowa i poprawić koordynację z tymi władzami na najwyższym szczeblu.

77.

Współpraca i koordynacja w obrębie rodziny krajów UE w Kosowie i w Stanach Zjednoczonych naprawdę mają decydujące znaczenie.

78.

W najnowszym zakresie zadań JRCB jednoznacznie wymienia się SPUE jako jednego z trzech przewodniczących JRCB.

W przypadku wszystkich misji WPBiO struktura jest taka sama. Specjalne ustalenia w takiej organizacji jak JRCB w Kosowie umożliwiają każdej misji opracowanie niezbędnych mechanizmów koordynacji.

W odniesieniu do przypisu 59 nie przyjęto propozycji Zespołu Unii Europejskiej ds. Planowania (ZPUE), ponieważ po wstępnym planowaniu ZPUE Rada przyjęła procedury zarządzania kryzysowego, w których określono obecną organizację i związaną z nią strukturę dowodzenia.

79.

Zasadniczo projekty finansowane ze środków IPA programowane są w roku N-1, zatwierdzane w roku N, a zamówień w ich ramach trzeba udzielić w roku N+3. Zamówienie finansowane ze środków IPA wymaga czasu, co wynika z konieczności zagwarantowania, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest szczegółowe, sprawiedliwe i przejrzyste.

80.

Komisja i ESDZ zgadzają się dokonać ponownej oceny konkretnego stosowania procedur udzielania zamówień, szczególnie sposobu, w jaki procedury te można efektywnie wdrożyć w celu zagwarantowania faktycznego spełnienia wymogów operacyjnych misji w ramach WPBiO.

81.

CONOPS i OPLAN dla misji EULEX na 2012 r. zawierają odniesienie do strategii stopniowego wycofywania, w której kluczowym elementem jest koordynacja z Komisją w zakresie stopniowego wprowadzania programowania IPA. Ponadto pierwsze odniesienia i wytyczne dotyczące strategii wyjścia były obecne w każdym OPLAN od czasu powstania misji w 2008 r. i ulegały zmianom wraz z procesami analizy porównawczej i oceny w ramach misji. Ostatecznie decyzję w sprawie strategii wyjścia misji EULEX może uzgodnić wyłącznie Rada.

85.

Ścisłą współpracę w zakresie działań uzupełniają posiedzenia personelu NATO i UE na szczeblu dowództwa, aby zapewnić równoczesne i spójne planowanie.

Zniszczenie, mimo obecności KFOR, posterunku 1 na jednym z przejść granicznych na północy Kosowa, latem 2011 r., wskazuje na poziom przemocy przekraczający zdolność oddziałów prewencji misji EULEX, nawet w ich pełnym składzie.

87.

Po przedłużeniu misji w czerwcu 2012 r. do czerwca 2014 r. i związanej z tym restrukturyzacji misji maksymalną liczbę mobilnych pracowników międzynarodowych zmniejszono do 1250, przy czym obecnie średnia liczba mobilnych pracowników wynosi 1200. Braki w zakresie personelu zostały przyjęte do wiadomości i Rada zezwoliła na podniesienie górnej granicy liczby pracowników kontraktowych, aby częściowo zaradzić tej sytuacji.

88.

Podejmowane są starania mające na celu wnioskowanie o określenie minimalnego okresu oddelegowania na kluczowe stanowiska i uzyskanie przedłużenia tego okresu w szczególnych przypadkach.

89.

Jeżeli chodzi o przygotowanie, w ramach misji pracowano nad utworzeniem wspólnych pakietów szkoleniowych stosowanych przed oddelegowaniem personelu, aby przygotować nowych pracowników do pracy, którą będą wykonywać w ramach misji, oraz zakresu zadań, na których oparte są cele misji. W odniesieniu do odrzuconych kandydatów w ramach misji EULEX opracowano wyczerpujące informacje zwrotne dla państw członkowskich, aby wyjaśnić, dlaczego dany kandydat nie został wybrany.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

90.

W ramach zrestrukturyzowanej misji ogólna sytuacja uległa poprawie pod względem kadrowym, głównie dzięki zachowaniu wysokiej górnej granicy liczby personelu kontraktowego. Brak rozmieszczenia dodatkowych oddziałów prewencji (w postaci utworzonych jednostek policji) stał się trwałym niedociągnięciem.

91.

W ramach misji EULEX wykorzystuje się różne wewnętrzne mechanizmy sprawozdawczości w celu gromadzenia danych na temat realizacji poszczególnych działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. Jak zauważył jednak Trybunał, trudno je zmierzyć i określić ilościowo. Jak wcześniej wspomniano w sprawozdaniu, część wsparcia na rzecz instytucji lokalnych udzielana jest dzięki zorganizowanym działaniom dotyczącym monitorowania, mentoringu i doradztwa, a część w ramach wspólnych działań, które mieszczą się w ramach mandatu wykonawczego misji EULEX. Trudno jest zatem oszacować wykorzystanie zasobów wykorzystywanych na potrzeby poszczególnych działań dotyczących monitorowania, mentoringu i doradztwa. W odniesieniu do informacji na temat personelu oddelegowanego takie środki wymagałyby zebrania danych dotyczących zasobów finansowych/ludzkich od wszystkich państw, które wnoszą wkład.

92.

Komisja poruszyła tę kwestię w swoim niedawnym komunikacie do Rady dotyczącym zarządzania finansami misji WPBiO i w efekcie koncepcja osobowości prawnej misji WPZiB jest obecnie przedmiotem dyskusji. Wspólna grupa robocza Komisji/ESDZ bada potencjalne sposoby wdrożenia tej koncepcji.

93.

Problem braku możliwości podpisywania przez misję EULEX prawnie wiążących umów można byłoby rozwiązać poprzez wdrożenie ostatniego komunikatu w sprawie zarządzania finansami misji WPBiO. Podpisywanie uzgodnień technicznych jest jednak powszechną praktyką, która częściowo rozwiązuje problem braku wiążących umów.

94.

ESDZ z zadowoleniem przyjmuje te zmiany, ponieważ stwarzają możliwość lepszego rozmieszczania i prowadzenia operacji na potrzeby misji WPBiO.

95.

Komisja przydziela swoich pracowników na podstawie dokładnej oceny obciążenia pracą we wszystkich obszarach działalności, która obejmuje nie tylko praworządność. Ostatnia ocena obciążenia pracą, która miała miejsce w marcu 2012 r., potwierdziła, że w danym momencie obciążenie pracą nie wymagało oddelegowania dodatkowych pracowników do biura UE. Komisja wykorzystuje swoje coraz bardziej ograniczone zasoby w taki sposób, aby zapewnić jak największą ich skuteczność i efektywność. Stosowanie obiektywnych wskaźników i wyznaczenie punktów odniesienia w programowaniu IPA II powinno ułatwić Komisji przydzielenie zasobów na cele polityczne.

96. a)

Komisja przez wiele lat podkreślała, że konieczne jest, aby przyjęciu ustawodawstwa przez Kosowo towarzyszyło jego odpowiednie wdrożenie i egzekwowanie (np. w swoim komunikacie z 2009 r.). Jednocześnie w przypadkach, w których nie istnieją odpowiednie przepisy, ustanowienie prawa pierwotnego jest oczywiście pierwszym środkiem, który należy wesprzeć.

96. b)

Komisja uwzględni zalecenie Trybunału, aby w dalszym stopniu odzwierciedlać cele bezpieczeństwa wewnętrznego UE w swoim programowaniu pomocy podczas przygotowywania wspólnych ram strategicznych dla wszystkich krajów objętych procesem rozszerzenia oraz krajowego dokumentu strategicznego dla Kosowa w ramach IPA II.

96. c)

Komisja zgadza się, że wskaźniki towarzyszące ogólnemu założeniu i celowi projektu można było sformułować inaczej, tak aby były one bardziej szczegółowe. Zazwyczaj szczegółowe i wymierne cele były formułowane na poziomie działań.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

96. d)

Ryzyko określone przez Trybunał (korupcja i naciski polityczne) dotyczą wszystkich działań we wszystkich sektorach w Kosowie. Ryzyka tego nie pominięto, lecz uznano, że ma ono tak powszechny i oczywisty charakter, iż nie zostało wyraźnie wspomniane w strategii w zakresie wiarygodności i w kartach projektów. Korupcja w Kosowie nie stanowi szczególnego ryzyka dla Komisji, ponieważ wdrażanie IPA w Kosowie leży w wyłącznej gestii Komisji, a instytucje Kosowa nie są zaangażowane w żadne przetargi, zamówienia ani działania związane z wypłatą środków. To samo odnosi się do nacisków politycznych.

Znaczna część projektów biura UE jest co roku oceniana przez zewnętrzne osoby monitorujące w ramach monitorowania pod kątem wyników. W przypadku stwierdzenia dodatkowego ryzyka podejmowane są środki naprawcze.

97.

W ramach dialogu dotyczącego procesu stabilizacji i stowarzyszenia odbywa się jedno sektorowe (techniczne) posiedzenie w sprawie praworządności. Kwestie praworządności znajdują się również w programie dorocznego plenarnego posiedzenia dialogu w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia, podczas którego poruszane są kluczowe zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania na najwyższym szczeblu politycznym. Oprócz zorganizowanego dialogu na temat praworządności Komisja wykorzystuje efekt dźwigni dzięki innym istotnym inicjatywom w obszarze praworządności, takim jak negocjacje w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, które również mają miejsce na szczeblu wyższych urzędników, oraz studium wykonalności, aby stworzyć dla Kosowa zachęty skłaniające je do koncentrowania się na wzmacnianiu praworządności. W odniesieniu do wszystkich tych dialogów i inicjatyw prowadzona jest ścisła współpraca z misją EULEX, która zapewnia swój wkład i aktywnie uczestniczy w posiedzeniach i inicjatywach.

98.

Misja EULEX nie jest upoważniona do stosowania instrumentów stanowiących „warunki polityczne” w celu wspierania postępów w zakresie praworządności w Kosowie, jednak wyżej wspomniane plan działania dotyczący liberalizacji reżimu wizowego i studium wykonalności, w których misja EULEX w pełni uczestniczy, są doskonałymi narzędziami zachęcającymi do niezbędnych reform.

99.

Pomimo braku jednolitego stanowiska w sprawie statusu Kosowa konkluzje Rady z grudnia 2011 r. i lutego/marca 2012 r. zawierają odniesienia do umowy o handlu, dostępu do programów UE, członkostwa w EBOR, liberalizacji reżimu wizowego oraz studium wykonalności dotyczącego układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. We wszystkich tych dziedzinach trwają prace i widoczne są postępy – podobnie jak w przypadku liberalizacji reżimu wizowego. Choć plan działania obejmuje znaczną liczbę wymogów, jak to ma miejsce w przypadku innych planów dotyczących Bałkanów Zachodnich, negocjacje w sprawie liberalizacji reżimu wizowego będą pełniły również funkcję wiarygodnej zachęty do wzmocnienia praworządności. W negocjacjach tych uwzględnione także zostaną kwestie bezpieczeństwa UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

WNIOSKI I ZALECENIA

102.

Jak zauważono podczas kontroli, nadal istnieją poważne wyzwania w obszarze praworządności w Kosowie, w tym wszechobecność korupcji i przestępczości zorganizowanej. Pomoc UE, zarówno poprzez IPA, jak i EULEX, zapewniła jednak istotne wsparcie na rzecz umocnienia instytucji praworządności, które są jeszcze w początkowej fazie rozwoju. Wzrosła odpowiedzialność lokalna instytucji. Jest to bardzo ważny element w procesie przekształcania ich z podmiotów zarządzanych na szczeblu międzynarodowym w struktury odpowiedzialności lokalnej, zdolne do samodzielnego doskonalenia się. Tymczasem zakończono weryfikację sędziów i prokuratorów. Na południe od rzeki Ibar nie trzeba było korzystać z pomocy oddziałów prewencji, co świadczy o zwiększonej zdolności policji kosowskiej – jako pierwszego podmiotu znajdującego się na miejscu zdarzenia – do odpowiedzialnego egzekwowania prawa.

Takie umocnienie, zwłaszcza na południe od rzeki Ibar, nastąpiło pomimo panujących w Kosowie szczególnych okoliczności i wciąż istniejących problemów z ustanowieniem skutecznej i trwałej praworządności w całym Kosowie. Jak zauważył Trybunał, główne problemy to brak woli politycznej i niewielkie możliwości finansowe, lecz UE nadal prowadzi szczegółowe konsultacje z władzami Kosowa na najwyższym poziomie, aby uszeregować ich zadania pod względem ważności, lepiej ukierunkować ich działania związane z UE oraz zapewnić większą skuteczność i efektywność w zakresie podziału zasobów, w tym środków finansowych. Projekty finansowane ze środków IPA zapewniają wsparcie pod względem umacniania społeczeństwa obywatelskiego, a grupy działające na rzecz społeczeństwa obywatelskiego uczestniczą w konsultacjach podczas przygotowywania rocznego sprawozdania okresowego/studium wykonalności oraz dialogu w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Biorąc pod uwagę niestabilność instytucji praworządności w Kosowie w okresie ustanawiania misji UE, te osiągnięcia, chociaż trudne do określenia ilościowego ze statystycznego punktu widzenia, zapewniły stabilność i wsparcie niezbędne do dalszego rozwoju tych instytucji.

103.

Pozytywnym faktem jest to, że Trybunał bierze pod uwagę problemy, z jakimi Komisja i UE borykają się w Kosowie. To samo dotyczy jednoznacznego uznania przez Trybunał, że osiągnięcie wyników w zakresie praworządności w Kosowie jest procesem długotrwałym. Trybunał zdaje sobie również sprawę z tego, że różnice statusu komplikują pracę Komisji i ESDZ, w tym realizację działań w obszarze praworządności.

105.

Stosowanie obiektywnych wskaźników i wyznaczenie punktów odniesienia w programowaniu IPA będzie częścią podejścia sektorowego, które ma być przyjęte w ramach IPA II. Ponadto w ramach Wspólnej Rady Koordynacyjnej ds. Praworządności misja EULEX, Komisja/biuro UE i władze Kosowa wdrażają punkt odniesienia dla stopniowego wycofywania elementów mandatu misji EULEX, aby ustalić niezbędny poziom zaangażowania Komisji w działania następcze i przejmowanie obowiązków za pośrednictwem IPA.

106.

W odniesieniu do koordynacji między misją EULEX, SPUE i Stanami Zjednoczonymi w sprawozdaniu Trybunału odzwierciedlono wyzwania związane z koordynacją różnych podmiotów od początku sprawowania przez nie mandatu. Wspólne działania misji EULEX zostało przyjęte w lutym 2008 r., wdrażanie misji EULEX rozpoczęto w kwietniu, a pełną operacyjność misji EULEX osiągnięto dopiero w grudniu 2008 r. Równolegle wycofywana była Europejska Agencja Odbudowy, a biuro łącznikowe Komisji Europejskiej (obecnie Biuro UE) stało się w pełni odpowiedzialne za pomoc w ramach IPA w Kosowie. Okres bezpośrednio po ogłoszeniu niepodległości Kosowa był okresem, w którym podmioty trzecie, w tym państwa członkowskie UE, zmieniły charakter swojej obecności w Kosowie i wzmocniły ją.

Wzmacniana jest obecnie koordynacja, szczególnie pomiędzy misją EULEX i Komisją/biurem UE. Przykładem jest Wspólna Rada Koordynacyjna ds. Praworządności, która przewiduje w swoim programie większy nacisk na pomoc, monitorowanie, mentoring i doradztwo. Łączenie funkcji SPUE i szefa biura UE (SPUE udziela misji EULEX również wskazówek politycznych) sprzyja takiemu rozwojowi sytuacji. Celem Komisji nadal będą odpowiednie konsultacje i współpraca ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie opracowywania prawodawstwa i realizacji inicjatyw związanych z dorobkiem prawnym.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

108.

Jeżeli chodzi o personel zespołu biura UE odpowiedzialnego za kwestie dotyczące praworządności, Komisja zamierza zmobilizować swoich pracowników operacyjnych w sposób efektywny i skuteczny, odpowiednio odzwierciedlający priorytety i związane z nimi obciążenie pracą. Komisja pracuje w warunkach rosnących ograniczeń finansowych; może zwiększyć poziom zatrudnienia tylko z wielkim trudem, o ile w ogóle. Wyznaczenie punktów odniesienia, o którym jest mowa powyżej, powinno ułatwić Komisji przydzielenie zasobów na cele polityczne.

109.

Komisja pragnie podkreślić, że podjęła już działania w odniesieniu do niektórych zaleceń Trybunału. Zalecenie Trybunału dotyczące wykorzystywania dialogu politycznego znajduje odzwierciedlenie w rozpoczęciu zorganizowanego dialogu na temat praworządności, co miało miejsce w dniu 30 maja. Kosowo znajduje się na wczesnym etapie procesu przystąpienia. Komisja używa takich „narzędzi”, jak dialog w sprawie wiz i studium wykonalności, aby zachęcić Kosowo do przyjęcia niezbędnych reform, chociaż nie mają to być instrumenty służące do wykorzystywania „warunków politycznych”.

Zalecenie 1

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie Trybunału i już podjęły w związku z nim działania.

Stosowanie obiektywnych wskaźników i wyznaczenie punktów odniesienia w programowaniu IPA będzie częścią podejścia sektorowego, które ma być przyjęte w ramach IPA II. Ponadto w ramach Wspólnej Rady Koordynacyjnej ds. Praworządności misja EULEX, Komisja/biuro UE i władze Kosowa pracują nad systemem punktów odniesienia dla stopniowego wycofywania elementów mandatu misji EULEX, aby ustalić niezbędny poziom zaangażowania Komisji w działania następcze i przejmowanie obowiązków przez IPA.

Komisja uwzględni zalecenie Trybunału, aby ująć cele bezpieczeństwa wewnętrznego UE w swoim programowaniu pomocy podczas przygotowywania wspólnych ram strategicznych dla wszystkich krajów objętych procesem rozszerzenia oraz krajowego dokumentu strategicznego dla Kosowa w ramach IPA II.

Zalecenie 2

W sprawie koordynacji

ESDZ i Komisja zgadzają się, że koordynację nadal można usprawniać. W odniesieniu do koordynacji między Komisją/biurem EU, misją EULEX, SPUE i Stanami Zjednoczonymi w sprawozdaniu Trybunału odzwierciedlono problemy związane z koordynacją różnych podmiotów od początku sprawowania przez nie mandatu. Wspólne działanie EULEX zostało przyjęte w lutym 2008 r., wdrażanie misji EULEX rozpoczęło w kwietniu, a pełną operacyjność misji EULEX osiągnięto dopiero w grudniu 2008 r. Równolegle wycofywana była Europejska Agencja Odbudowy, a biuro łącznikowe Komisji Europejskiej (obecnie biuro UE) stało się w pełni odpowiedzialne za pomoc w ramach IPA w Kosowie. Bezpośrednio po ogłoszeniu niepodległości Kosowa strony trzecie, w tym państwa członkowskie UE, zmieniły charakter swojej obecności w Kosowie i wzmocniły ją.

Wzmacniana jest obecnie koordynacja, szczególnie pomiędzy misją EULEX i biurem UE. Przykładem jest Wspólna Rada Koordynacyjna ds. Praworządności, która przewiduje w swoim programie większy nacisk na pomoc, monitorowanie, mentoring i doradztwo. Łączenie funkcji SPUE i szefa biura UE (SPUE udziela misji EULEX również wskázówek politycznych) sprzyja takiemu rozwojowi sytuacji. Celem Komisji nadal będą odpowiednie konsultacje i współpraca ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie prawodawstwa i realizacji inicjatyw związanych z dorobkiem prawnym.

Jeżeli chodzi o programowanie, stosowanie obiektywnych wskaźników i wyznaczenie punktów odniesienia w programowaniu IPA II oraz korzystanie z podejścia sektorowego również ułatwi koordynację z misją EULEX.

W sprawie procedur udzielania zamówień

Komisja i ESDZ zgadzają się dokonać ponownej oceny konkretnego stosowania procedur udzielania zamówień, szczególnie sposobu, w jaki procedury te można efektywnie wdrożyć w celu zagwarantowania faktycznego spełnienia wymogów operacyjnych misji w ramach WPBiO.

ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

W odniesieniu do zalecenia, aby Komisja przejęła funkcje misji EULEX w zakresie tworzenia zdolności, zadaniem misji UE jest zapewnianie organom Kosowa mentoringu, monitorowania i doradztwa w zakresie praworządności. Misja EULEX pełni również pewne funkcje wykonawcze. Oczekuje się, że w chwili wycofania misji EULEX odpowiednie instytucje Kosowa będą wystarczająco dojrzałe, aby przejąć odpowiedzialność za funkcjonowanie kosowskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Komisja nadal będzie jednak monitorowała sytuację w obszarze praworządności w Kosowie i w razie potrzeby zapewniała organom Kosowa wsparcie i pomoc, głównie poprzez pomoc finansowaną ze środków IPA, która może również zostać wykorzystana do dalszego budowania i umacniania systemu wymiaru sprawiedliwości Kosowa.

ESDZ: w sprawie strategii wyjścia

W odniesieniu do strategii wyjścia Rada określiła zasadę lokalnej odpowiedzialności i podejście oparte na współpracy misji EULEX z władzami Kosowa. Stopniowemu przekazywaniu zadań władzom Kosowa w stosunku do udowodnionych postępów w działaniach wykonawczych misji rzeczywiście musi towarzyszyć zwiększona pomoc ze strony Komisji. W odniesieniu do zalecenia, aby Komisja przejęła funkcje EULEX w zakresie budowania zdolności, mandatem misji UE jest zapewnianie organom Kosowa mentoringu, monitorowania i doradztwa w zakresie praworządności. Misja EULEX pełni również pewne funkcje wykonawcze. Komisja nadal będzie monitorowała sytuację w obszarze praworządności w Kosowie i w razie potrzeby zapewniała organom Kosowa wsparcie i pomoc, głównie poprzez pomoc finansowaną ze środków IPA, która może również zostać wykorzystana w dalszym budowaniu i umacnianiu systemu wymiaru sprawiedliwości Kosowa.

Zalecenie 3

ESDZ zgadza się, że dalsza współpraca z państwami członkowskimi przyniosłaby w tym obszarze korzyści, i podjęła działania, aby zająć się tą kwestią. Przed wdrożeniem lub istotną restrukturyzacją misji przeprowadzane są systematyczne „badania układu sił”, które stanowią narzędzie umożliwiające dokonanie pomiaru przewidywanych potrzeb misji pod względem zasobów i zakresu wdrożenia.

Zalecenie 4

Komisja i ESDZ zgadzają się, że posiadanie osobowości prawnej byłoby korzystne dla przyszłych misji WPBiO.

Komisja poruszyła tę kwestię w swoim niedawnym komunikacie do Rady dotyczącym zarządzania finansami misji WPBiO i w efekcie koncepcja osobowości prawnej misji WPZiB jest obecnie przedmiotem dyskusji. Wspólna grupa robocza Komisji i ESDZ bada potencjalne sposoby wdrożenia tej koncepcji.

Zalecenie 5

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie, zgodnie z którym konieczne jest, aby w sytuacji rosnących ograniczeń w zakresie finansów i personelu pracownicy operacyjni byli angażowani w sposób efektywny i skuteczny, odpowiednio odzwierciedlający priorytety i związane z nimi obciążenie pracą. Wspomniane powyżej wprowadzenie punktów odniesienia powinno ułatwić Komisji przydzielenie zasobów na cele polityczne.

Zalecenie 6

Komisja wdrożyła już zalecenie 6. Dowodem tego jest rozpoczęcie zorganizowanego dialogu na temat praworządności, które miało miejsce w dniu 30 maja 2012 r. Kosowo znajduje się na wczesnym etapie procesu integracji. Komisja używa takich „narzędzi”, jak dialog w sprawie wiz i studium wykonalności, aby zachęcić Kosowo do przyjęcia niezbędnych reform, chociaż nie mają to być instrumenty służące do wykorzystywania „warunków politycznych”, o których wspomina Trybunał.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 18/2012

Pomoc Unii Europejskiej dla Kosowa w zakresie praworządności

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2012 — 62 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-954-4

doi:10.2865/35203

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

KOSOWO JEST NAJWIĘKSZYM NA ŚWIECIE BENEFICJENTEM POMOCY FINANSOWEJ UE W PRZELICZENIU NA MIESZKAŃCA. ZNA CZNA CZĘŚĆ POMOCY UE PRZEZNACZONA JEST NA WSPIERANIE PRAWORZĄDNOŚCI. W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU PRZEDSTAWIONO WYNIKI BADANIA SKUTECZNOŚCI POMOCY DOSTARCZONEJ PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ I EULEX – NAJWIĘKSZĄ JAK DOTĄD CYWILNĄ OPERACJĘ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO URUCHOMIONĄ PRZEZ UE. W WYNIKU KONTROLI STWIERDZONO, ŻE POMOC UE W BUDOWANIU PRAWORZĄDNOŚCI W KOSOWIE NIE JEST WYSTARCZAJĄCO SKUTECZNA: WŁADZE KOSOWA PRZYWIĄZUJĄ NIEWYSTARCZAJĄCĄ WAGĘ DO PRAWORZĄDNOŚCI, BRAK JEDNOMYŚLNOŚCI W KWESTII UZNANIA NIEPODLEGŁOŚCI KOSOWA OSŁABIA ZACHĘTĘ, KTÓRĄ MOŻE BYĆ PERSPEKTYWA PRZYSTĄPIENIA DO UE, A POMOC ZE STRONY UE WYMAGA LEPSZEGO ZARZĄDZANIA.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9237-954-4



9 789292 379544