

Eriaruanne

ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides:

pingutustest hoolimata ei ole põhiprobleemid
endiselt lahendatud



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	01–17
Lääne-Balkani riigid	04–08
ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides	09–17
Auditi ulatus ja käsitusviis	18–23
Tähelepanekud	24–70
ELi prioriteedid seoses õigusriigi toimimisega Lääne-Balkani riikides on selged, kuid peamiste riskidega ei tegeleta piisavalt	24–45
IPA II toetus õigusriigi toimimisele peegeldab ELi poliitilisi prioriteete, kuid kodanikuühiskonna keskne roll õigusriigi toimimisel saab tähelepanu vaid osaliselt	25–31
Komisjon ei tee piisavalt, et leevendada ELi tegevuse kestlikkust ohustavaid peamisi riske	32–45
ELi meetmed on reformidele kaasa aidanud, kuid nende üldine mõju õigusriikluse edenemisele on olnud väike	46–70
Projektide kavandatud väljundid on enamasti saavutatud, kuid tulemid on tehnilised ja avalduvad operatiivtasandil	47–51
Projektide seire ei võimaldanud mõnikord tulemeid mõõta ja tõenäoliselt on kestlikud vaid vähesed projektid	52–56
Hoolimata ELi aastatepikkusest toetusest Lääne-Balkani reformidele on põhiprobleemid endiselt alles	57–70
Järeldused ja soovitused	71–80
Lisad	
I lisa. Auditeeritud projektid – väljundid ja tulemid	
II lisa. Küsitletud sidusrühmade nimekiri (videokoosoleku teel)	

Mõisted ja lühendid

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I Euroopa Nõukogu on määranud õigusriigi kui mitmemõõtmelise mõiste, mille kohaselt kõik avalikud toimingud jäävad muu hulgas seaduses sätestatud piiridesse, on kooskõlas demokraatia ja põhiõiguste väärtustega ning alluvad sõltumatutele ja erapooletutele kohtutele. EL on selle määratluse vastu võtnud ja sätestanud õigusriigi põhimõtte Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 ühena oma liikmesriikide ühistest väärtustest. See on liidu välispoliitika üks juhtpõhimõtte. See on ka oluline ja vajalik tingimus ELi liikmeks saamiseks.

II Kuus väljaspool ELi asuvat Lääne-Balkani riiki (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo*, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia) saavad rahalist tuge mitmest allikast, kuid EL on piirkonna suurim rahastaja. ELi finantsabi suunatakse nendele riikidele peamiselt ühinemiseelse rahastamisvahendi (praegu IPA II) kaudu. Õigusriigi põhimõtte on üks üheksast IPA II esmatähtsast valdkonnast. Seega toetatakse seda sihtotstarbelisest eelarveeraldise, mis ajavahemikuks 2014–2020 oli 700 miljonit eurot.

III Auditeerisime, kas ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides aastatel 2014–2020 on olnud tõhus. Käsitlesime õigusriigi selliseid komponente nagu õigus- ja kohtusüsteem, korrupsioonivastane võitlus ja inimõigused (nimelt õiguskaitse kättesaadavus ja sõnavabadus). Eelkõige hindasime, kas toetus oli hästi kavandatud ja kas sellega saavutati kavandatud tulemused. Meie eesmärk oli anda teemale sõltumatu hinnang, võttes arvesse 2018. aasta veebruaris avaldatud ELi Lääne-Balkani riikide strateegiat ja 2020. aastal ühinemisläbirääkimiste uuest metoodikast tulenevaid muudatusi.

IV Kokkuvõttes leidsime, et kuigi ELi tegevus on aidanud kaasa reformidele tehnilisel ja operatiivtasandil, nagu kohtusüsteemi tõhususe parandamine ja asjakohaste õigusaktide väljatöötamine, on sellel olnud vähe üldist mõju õigusriigi toimimiseks vajalike alusreformide elluviimisele piirkonnas. Selle keskseks põhjuseks on ebapiisav sisepoliitiline tahe vajalike reformide läbiviimiseks.

* See nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244 (1999) ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

V Komisjoni õigusriigi põhimõtte prioriteete jagavad ka teised rahvusvahelised organisatsioonid, mõttekojad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Sellest hoolimata on ELi toetus kodanikuühiskonna tegevusele õigusriigi toimimise valdkonnas sektori vajadustele vastamiseks ebapiisav ja selle mõju ei jälgita põhjalikult. Meedia ja kodanikuühiskonna jaoks soodne keskkond on oluline, et edendada demokraatlikke põhimõtteid ja vajadust muutuste järele, mis aitaksid kaasa ELi liikmeks saamisele. Väljendusvabadus on aga valdkond, mis on kõigis kuues riigis kõige vähem edenenud. Neist mõnes on üldsuse toetus ühinemiseks vajalikele reformidele vähenemas.

VI Lisaks poliitilise tahte ja reformide omaksvõtu puudumisele võivad IPA II projektid takerduda ka piiratud haldussuutlikkuse tõttu. Komisjon ei kasuta aga süstemaatiliselt tõhusaid vahendeid selle riski vähendamiseks. Poliitilise tingimuslikkuse kohaldamise eeskirjad ei ole selged ja IPA II rahastamisvahendist puuduvad ranged tingimuslikkuse klauslid, mis seoksid õigusriigi toimimist puudutavate reformidega venitamise otseselt teiste sektorite rahastamise vähendamisega.

VII Alates 2020. aastast kehtiv ühinemisläbirääkimiste metoodika on samm õiges suunas, kuna läbirääkimispeatükkide rühmadesse koondamine võimaldab komisjonil ühinemisläbirääkimistel tegeleda samaaegselt kõigi õigusriigi toimimisega seotud valdkondadega. Samas on uut metoodikat kasutatud alles liiga lühiajaliselt, et see oleks võinud saavutada nähtavaid tulemusi.

VIII Nende järelduste põhjal soovitame komisjonil ja Euroopa välissteenistusel:

- tugevdada mehhanismi õigusriiklust puudutavate reformide edendamiseks laienemisprotsessis;
- suurendada toetust õigusriiklust puudutavate reformide ja meedia sõltumatuse eest seisvale kodanikuühiskonnale;
- kasutada julgemalt ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA III) raames tingimuslikkust;
- parandada projektide aruandlust ja seiret.

Sissejuhatus

01 Komisjon on nimetanud õigusriigi põhimõtet „iga tänapäevase põhiseadusliku demokraatliku riigi selgrooks“¹. Euroopa Liidu lepingu artikli 2 kohaselt on õigusriigi põhimõte üks põhiväärtusi, millel EL rajaneb, ning õigusriigi põhimõte on ka liidu välistegevuse üks juhtpõhimõtte². See on tugevalt seotud ühinemisprotsessiga ning kujutab endast ELi liikmeks saamise olulist ja vajalikku tingimust³. Ühinemisläbirääkimistel keskendutakse ELi õigusaktide vastuvõtmisele ja rakendamisele. Tuntud ka kui liidu *acquis*, koosneb see 35 seadusandlikust peatükist, mis moodustavad reeglid, mida kõik ELi liikmesriigid peavad järgima.

02 Õigusriigi põhimõte osutab Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud ELi väärtusele. See hõlmab seaduslikkuse põhimõtet, mis tähendab läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku õigusloomeprotsessi; õiguskindlust; täidesaatva võimu omavoli keelu põhimõtet; tõhusat õiguskaitset, sh õiguskaitse kättesaadavust sõltumatutes ja erapooletutes kohtutes, seda ka seoses põhiõigustega; võimude lahusust; ning mittediskrimineerimist ja võrdsust seaduse ees⁴. Õigusriigi põhimõte hõlmab kuut aluspõhimõtet⁵ (vt [joonis 1](#)), mida on tunnustanud Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus.

¹ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises, COM(2018) 324 final, 2.5.2018; lk 1.

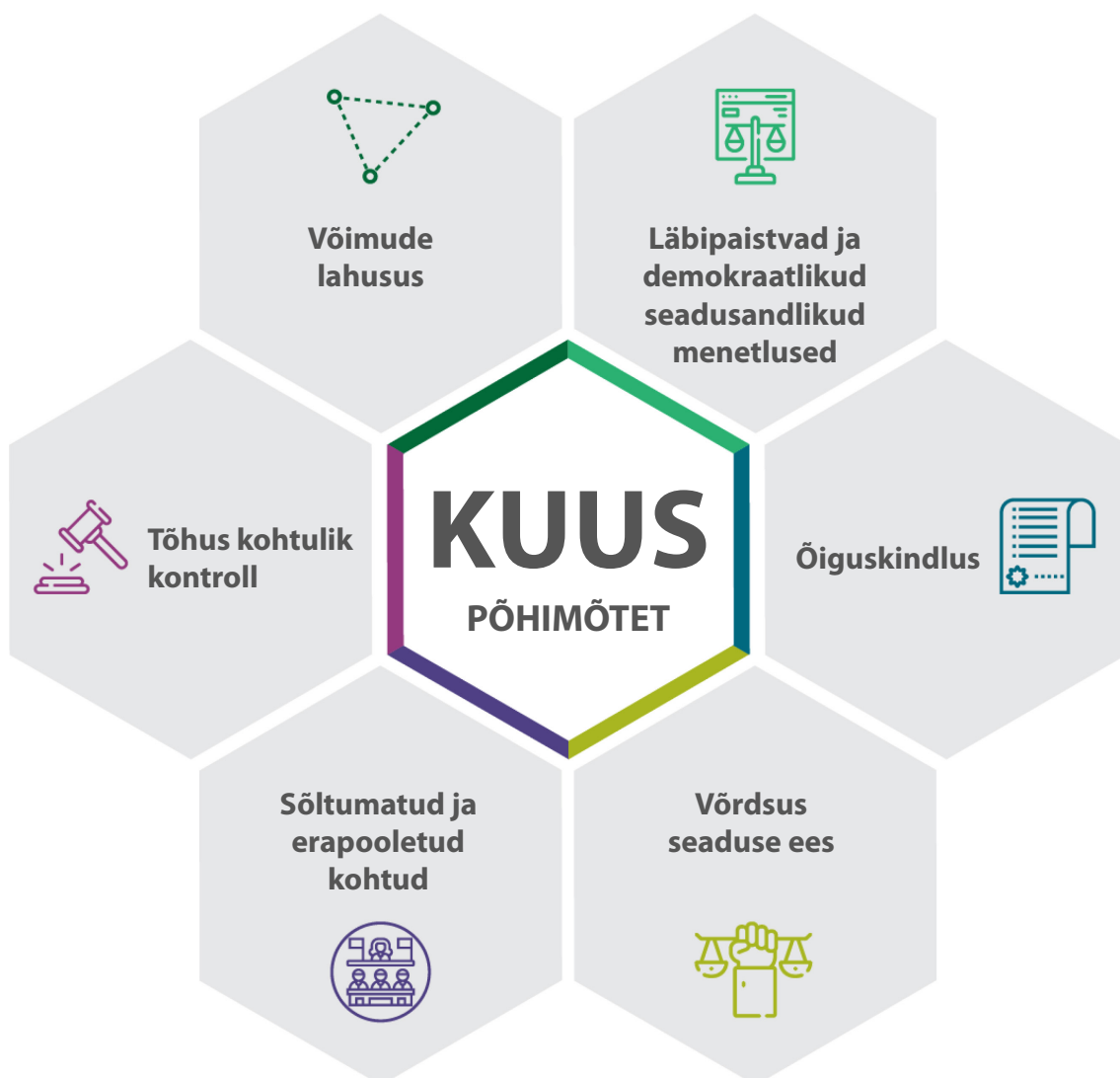
² Euroopa Liidu lepingu artikkel 21.

³ Vt ühinemise poliitilised kriteeriumid, mis määratleti 1993. aastal Kopenhaagenis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel; Euroopa Liidu lepingu artikkel 49.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) 2020/2092, 16. detsember 2020, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks.

⁵ Euroopa Komisjon, komisjoni teatis: „Õigusriigi edasine tugevdamine liidus. Hetkeseis ja võimalikud edasised sammud“, 3.4. 2019; lk 1.

Joonis 1. Õigusriigi põhimõtted



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

03 Üks funktsionaalse õigusriigi põhijooni on võime kontrollida poliitilise ja majandusliku eliidi võimu⁶. Sellega seoses on õigusriigi tugevdamine lahutamatult seotud korruptsioonivastase võitlusega⁷, mis on üks selle peamisi ohte. Korruptsioon toob kaasa omavoli ja võimu kuritarvitamise ning mõjutab negatiivselt seaduslikkuse ja õiguskindluse põhimõtteid, õõnestades seeläbi kodanike usaldust nende institutsioonide vastu. Õigusriigi toimimine on ka majanduskasvu põhitegur. Kuigi Lääne-Balkani riikidel on märkimisväärne majanduslik potentsiaal, takistavad majandusarengut õigusriigi põhimõtte vähene järgimine, halvasti toimivad institutsioonid ja riigi ülemäärane võimutsemine⁸.

Lääne-Balkani riigid

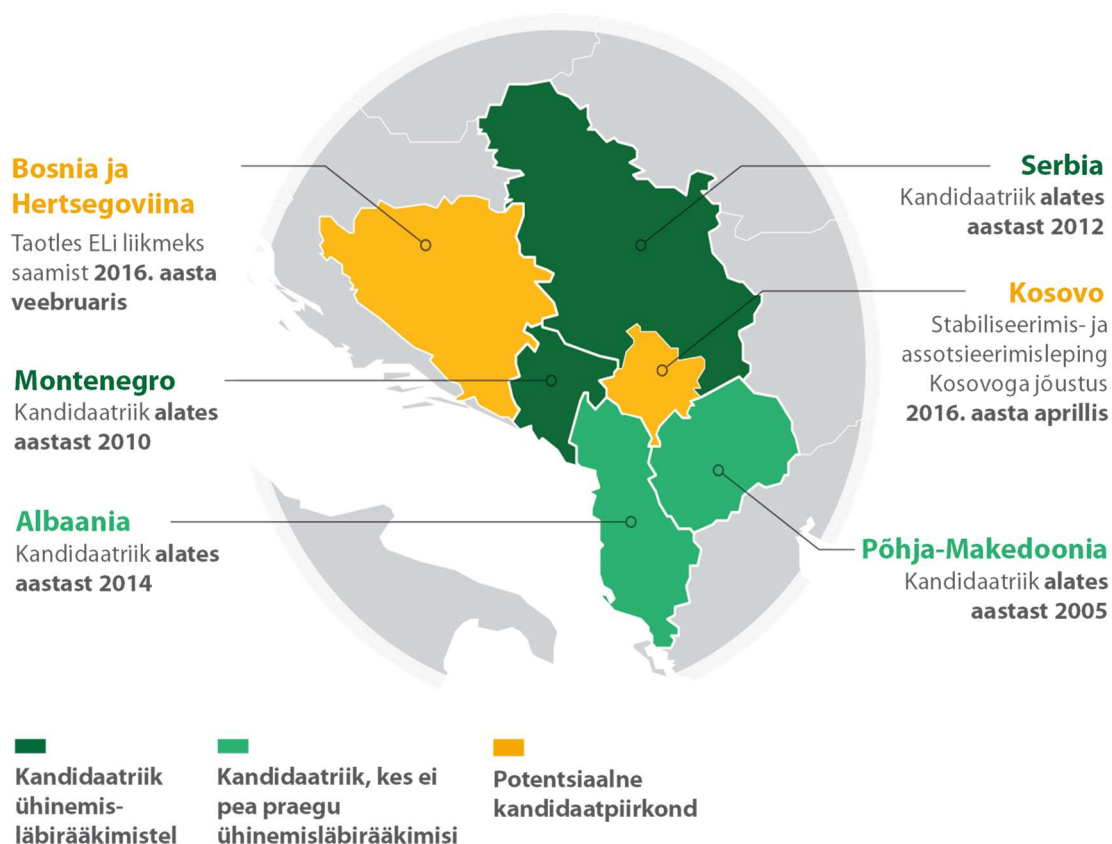
04 1980. aastate majanduslik ja poliitiline kriis koos natsionalismi taastärkamisega põhjustas 1990. aastatel selle koosseisu kuulunud vabariikide piiridel Jugoslaavia lagunemise, millele tavaliselt eelnes relvakonflikt. Moodustati viis iseseisvat riiki, kellele hiljem lisandusid Montenegro (2006) ja Kosovo* (2008). Albaania oli täiesti isoleeritud kommunistlik diktatuur kuni 1991. aastani, misjärel ta pidi oma avaliku halduse nullist üles ehitama. Sloveenia (2004) ja Horvaatia (2013) on nüüd ELi liikmesriigid. Ülejäänud kuus Lääne-Balkani riiki on ajalooliselt kannatanud tõsiste etniliste, poliitiliste ja majanduslike konfliktide all, kuid kõik nad püüdlevad ELiga ühinemise poole ning kõik kuus riiki on kandidaatriigid või potentsiaalsed kandidaatriigid (vt [joonis 2](#)).

⁶ Marko Kmezić, „Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice“, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, lk 3.

⁷ [ELi korruptsioonivastased meetmed – Arvamuste vahetus](#), Euroopa Liidu Nõukogu, 12276/19, 27.9.2019; lk 3.

⁸ [COM\(2018\) 65 final](#), 6.2.2018; lk 6.

Joonis 2. ELi kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid Lääne-Balkani piirkonnas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

05 Samas võtab praegune laienemisvoor palju kauem aega kui mistahes varasemad läbirääkimised. Näiteks Montenegro on pidanud läbirääkimisi alates 2012. aastast ja Serbia alates 2014. aastast, olles ajutiselt sulgenud vastavalt ainult kolm ja kaks peatükki. Oma 2018. aasta teatises⁹ laienemise ja Lääne-Balkani riikide kohta tunnistas komisjon selgelt, et piirkonnas valitseb tõsine olukord seoses õigusriigi toimimisega, märkides, et on näha „selgeid riigi kaaperdamise tundemärke, sealhulgas seotus organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooniga kõigil valitsus- ja haldustasandil. Samuti on avalikud ja erahuvid tugevalt segunenud“.

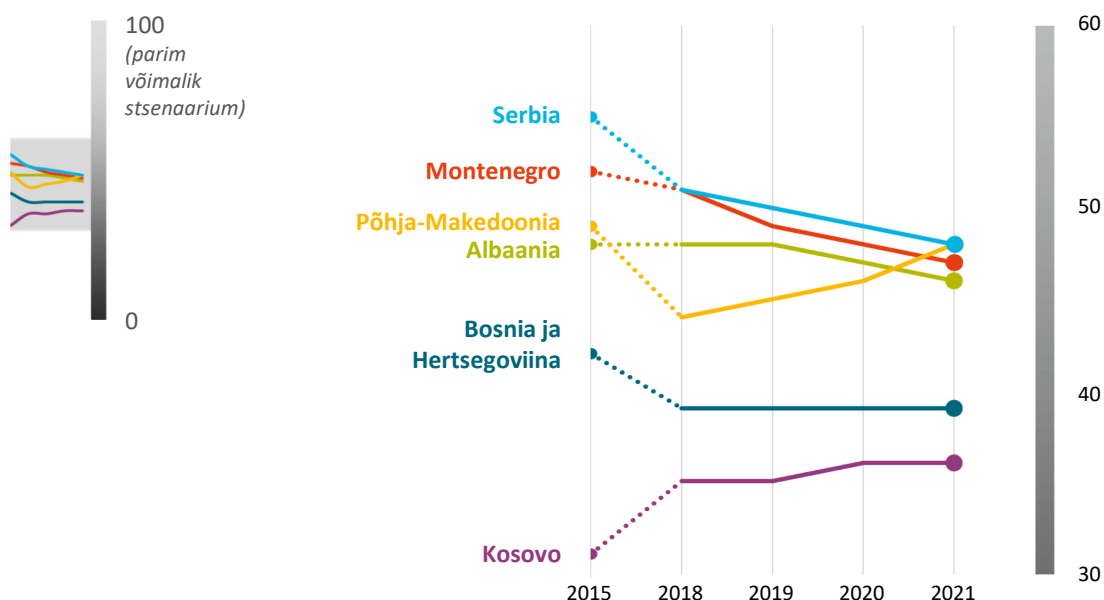
⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

06 Mitmed uuringud on näidanud, et enamik piirkonna valitsusi on muutunud viimase kümne aasta jooksul autoritaarsemaks, kuigi formaalselt on nad teinud edusamme ELi liikmesuse suunas¹⁰. Neis leitakse, et Lääne-Balkani riikide valitsustel on õnnestunud ühendada formaalne pühendumine demokraatiale ja Euroopa integratsioonile mitteametlike autoritaarsete tavadega. Freedom House väidab oma aastaaruandes demokraatia olukorra kohta koguni seda, et kõik kuus Lääne-Balkani riiki (v.a Põhja-Makedoonia) on ülemineku- või hübriidrežiimid¹¹ ning on sellistena stabiilsed või isegi langustrendis (vt *joonis 3*)¹².

Joonis 3. Demokraatiavaldkonna skoor Lääne-Balkani riikides

Freedom House

Demokraatiavaldkonna skoor



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Freedom House'i andmete põhjal.

¹⁰ Florian Bieber (2020), „The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans“, lk 139; Jelena Džankić, Soeren Keil ja Marko Kmezić (2018), „The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?“, lk 89; Marko Kmezić (2020): „Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice“, *Southeast European and Black Sea Studies*, lk 1–2.

¹¹ Freedom House, [Demokraatia olukord](#).

¹² Freedom House, [Demokraatia olukorra muutus](#).

07 Korruptsioon on jätkuvalt murettekitav kõigis piirkonna riikides. Transparency International teatab, et kriminaalõigussüsteemid ei suuda sageli kõrgetasemelise korruptsiooni juhtumeid tõhusalt uurida, nende eest süüdistusi esitada ega karistusi määrata. Süüdimõistetud isikutele määratakse sageli ebaproportsionaalselt kerged karistused. Piirkonna valitsused on vastu võtnud palju seadusi, mis soosivad semupoliitikat, mille tagajärjeks on näiteks privilegeeritud lepingute sõlmimine, tööstusmonopolid ja madala kvalifikatsiooniga riigiametnike töölevõtmine, mis võimaldab korruptsiooni¹³.

08 Sellele vaatamata on hiljutiste valimiste käigus piirkonnas sageli valitseva eliidi vastu välja astunud. Montenegros kaotas valitsev partei pärast enam kui 30 aastat kestnud võimulolekut 2020. aasta augustis toimunud parlamendivalimistel laiapõhjalisele opositsioonikoalitsioonile. 2020. aasta novembris Bosnias ja Hertsegoviinas toimunud kohalikel valimistel loobusid kodanikud kolme peamise etnilise partei kandidaatidest ja toetasid poliitilisi autsaidereid. Kosovo valijad keeldusid hääletamast väljakujunenud parteide poolt, nii et Kosovo 2021. aasta veebruari valimiste suhteliseks peamiseks võitjaks oli endine opositsiooniliikumine¹⁴. Albaanias osalesid 2021. aasta mais toimunud valimistel taas kõik parteid – esimest korda alates 2017. aastast. Samal ajal kui vaatlejad väljendasid muret riigi ressursside või funktsioonide väärkasutamise üle valitseva partei ja muude avaliku elu tegelaste poolt¹⁵, alustas peaprokuratuur uurimist mitmes asjas, mille kohta oli esitatud kuriteoteade.

ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides

09 2018. aasta veebruaris võttis komisjon vastu strateegia „Lääne-Balkani riikide reaalne ELiga ühinemise väljavaade ning ELi tõhustatud koostöö nende riikidega“. Strateegias on esitatud kuuest juhtalgatusest koosnev tegevuskava, mis on suunatud konkreetsetele ühist huvi pakkuvatele valdkondadele, sealhulgas õigusriigi toimimisele, ja mida tuli juurutada aastatel 2018–2020.

¹³ Transparency International: [Captured states in the Western Balkans and Turkey](#).

¹⁴ Tena Prelec ja Jovana Marović, „No longer voting for the devil you know? Why the Balkans’ collective action problem might be easier to break than we think“, BiEPAG, Jaanuar 2021.

¹⁵ Joint statement by High Representative/Vice President Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Oliver Varhely on the parliamentary elections; United States mission to the Organisation for Security and Cooperation in Europe.

10 2020. aastal muutus ühinemisläbirääkimiste metoodika, mille tulemusel koondati läbirääkimispeatükid rühmadesse¹⁶. Kesksel kohal on põhiküsimuste temaatiline rühm (õigusriik, majanduskriteeriumid ja avaliku halduse reform). Selle rühma peatükid avatakse esimesena ja suletakse viimasena ning enne teiste temaatiliste rühmade avamist on selles valdkonnas vaja teha piisavaid edusamme. Uue ühinemismetoodikaga nähakse muu hulgas taas ette konkreetsete vastastikuse eksperdi hinnangu missioonide süstemaatiline kasutamine, õigusriigi nõuandemissioonide laiendamine kõikidesse riikidesse ning üksikasjalike õigusriigi tegevuskavade koostamine.

11 EL on võtnud sihikule laia õigusriigiga seotud valdkondade ringi (vt *joonis 4*).

Joonis 4. Õigusriigi toimimine – ELi abi valdkonnad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

12 Abi põhineb kahel omavahel põimunud tegevussuunal: i) poliitiline ja valdkondlik dialoog ning ii) rahaline toetus, peamiselt IPA II kaudu (vt *joonis 5*).

¹⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Ühinemisprotsessi tõhustamine – Lääne-Balkani riikide usutavad väljavaated saada ELi liikmeks“, COM(2020) 57 final.

Joonis 5. EL ja Lääne-Balkani riigid: poliitilisest ja valdkondlikust dialoogist rahalise toetuseni



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

13 Nõukogu, Euroopa välisteenistus ja Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) osalevad poliitilises ja valdkondlikus dialoogis ELi laiema stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi ning Lääne-Balkani riike käsitleva poliitika raames, mis hõlmab ka ühinemisläbirääkimisi ja ELi liikmeks saamist. Komisjon määrab mitmeaastastes strateegiadokumentides kindlaks ka reformide eesmärgid ja prioriteedid ning annab suuniseid teatiste kaudu (vt punktid [14–16](#)).

14 Lääne-Balkani riigid saavad rahalist toetust mitmest allikast (Ameerika Ühendriigid, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon, ELi liikmesriigid), kuid EL on piirkonna suurim rahastaja¹⁷. ELi finantsabi antakse peamiselt läbi ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (praegu IPA II)¹⁸, millega toetatakse ELi liikmeks saamiseks vajalike reformide vastuvõtmist ja rakendamist. Abi antakse mitmesugusel kujul, sealhulgas tagastamatud toetused, eelarvetoetus, suutlikkuse suurendamine, mestimine, tehniline abi ja teabevahetus.

¹⁷ How much has the EU invested already in the Western Balkans? „Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans“.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 231/2014.

15 Õigusriigi toimimine on üks üheksast IPA II esmatähtsast valdkonnast, mida toetatakse sihtotstarbelise eelarveeraldise igale riigile. Aastatel 2014–2020 eraldati Lääne-Balkani riikidele õigusriigi ja põhiõiguste toetamiseks umbes 0,7 miljardit eurot, mis moodustab umbes 16% kogu ELi kahepoolsest abist neile riikidele (vt [tabel 1](#))¹⁹.

Tabel 1. IPA II kahepoolne rahaline toetus õigusriigi toimimisele ja põhiõiguste toetamiseks

Eelarverida	Riik	Miljonites eurodes							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kokku
22 02 01 01	Albaania	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosnia ja Hertsegoviina	2	23	3	30		60		117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	94
	Põhja-Makedoonia	20	0	15	0	1	1	20	57
	Montenegro	7	21	0	0	15	0	0	42
	Serbia	28	28	46	72	29	0	44	246
	Lääne-Balkani riigid kokku	82	108	95	105	180	20	105	690

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, lähtudes iga riigi läbivaadatud soovituslikest strateegiadokumentidest aastateks 2014–2020, mis on kättesaadavad [naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi veebilehel](#).

16 Ühinemisprotsessi olulised otsused alates kandidaatriigi staatuse andmisest kuni läbirääkimispeatükkide avamise ja sulgemiseni teeb nõukogu ühehäälselt. Tegelikuses jälgib üldasjade nõukogu ELi laienemisprotsessi ja ühinemisläbirääkimisi ning teeb olukorra kohta kokkuvõtte kord aastas. Arutelud ja nendest tulenevad otsused põhinevad komisjoni iga-aastasel laienemist käsitleval teatisel ja üksikute riikide eduaruannetel.

17 2018. aasta mais Sofias toimunud ELi ja Lääne-Balkani riikide tippkohtumisel leppisid EL ja liikmesriigid kokku meetmete loetelus, millega toetatakse õigusriigi ja hea valitsemistava tugevdamist Lääne-Balkani riikides. Seda nimetatakse Sofia prioriteetide kavaks ja loetelu sisaldab järgnevat:

- tõhustada toetust kohtureformile ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele, sealhulgas korruptsiooni ennetamises suutlikkuse suurendamisele;
- laiendada õigusriigi arendamisele suunatud nõuandemissioonide tegevust, pakkudes liikmesriikidelt ja ELilt täiendavat tuge;

¹⁹ Lisaks kahepoolsele toetusele annab EL piiriülest ja mitut riiki hõlmavat abi, pakkudes sealhulgas horisontaalseid ja piirkondlikke õigusriigi põhimõtte rakendamist käsitlevaid programme. Ainuüksi õigusriigi toimimise toetamiseks ei ole aga konkreetset rahaeraldist ette nähtud.

- tõhustada reformide seiret süstemaatilisemate, juhtumipõhiste vastastikuse hindamise missioonide kaudu;
- võtta kasutusele raskete korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse juhtumites kohtuprotsesside seire;
- teha tööd selle nimel, et hinnata paremini kohtureformi tulemusi;
- alustada Lääne-Balkani piirkonna toetamist Euroopa demokraatia rahastu kaudu sõltumatu ja pluralistliku meediaruumi ja kodanikuühiskonna valdkonnas.

Auditi ulatus ja käsitusviis

18 Meie auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi²⁰ toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides on olnud tõhus. Meie eesmärk oli anda teemale sõltumatu hinnang, võttes arvesse 2018. aasta veebruaris avaldatud ELi laienemisstrateegiat ja 2020. aasta uuest teemade rühmadesse koondamise meetodikast tulenevaid muudatusi.

19 Auditi põhiküsimusele vastamiseks uurisime kahte alaküsimust:

- Kas ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides on olnud hästi kavandatud?
- Kas ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides on andnud oodatud tulemusi?

20 Auditeerisime komisjoni ja Euroopa välisteenistuse tegevust Lääne-Balkani riikides. Vaadeldes eraldi kuut Lääne-Balkani riiki (vt [joonis 2](#)), keskendusime a) rahastamisvahendile IPA II, mis on peamine õigusriigi toimimise toetamise vahend piirkonnas; ning b) ELi poliitilisele ja valdkondlikule dialogile riiklike ametiasutustega.

21 Piirdusime oma auditi käigus peamistele riigiasutustele ja muudele peamistele sidusrühmadele, näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonidele, abi andmisega järgmistes valdkondades:

- õigus ja kohtusüsteem, sealhulgas sõltumatus ja erapooletus, vastutus, professionaalsus ja pädevus, õigusemõistmise kvaliteet ja tõhusus;
- korrupsioonivastased meetmed, kriminaalõiguse ennetus- ja uurimisaspektid ning võitlus organiseeritud kuritegevusega;
- inimõigused – nii need, mis on otseselt seotud õigusriigi põhimõttega, nagu õigus õiglasele kohtumenetlusele ja õiguskaitse kättesaadavus, kui ka need, millel on mõju õigusriigi toimimisele, nagu väljendusvabadus (eelkõige meedia sõltumatus)²¹.

²⁰ Termin „EL“ hõlmab erinevaid komisjoni peadirektoraate, ELi delegatsioone ja Euroopa välisteenistust, kuid mitte liikmesriike.

²¹ „[...] püüded vähendada pluralismi ja vaigistada ühiskonna kõige olulisemaid häirekelli, nagu kodanikuühiskond ja sõltumatu meedia, on hoiatavad märgid õigusriiki ähvardava ohu kohta“, COM(2019) 343 final „Õigusriigi tugevdamine liidus – Tegevuskava“, lk 2.

22 Meie töö hõlmas kõigi ELi laienemist käsitlevate dokumentide, juhtimisaruannete, nõukogu ning stabiliseerimis- ja assotsieerimiskomiteede järelduste, riiklike strateegiadokumentide ja tegevuskavade läbivaatamist. Analüüsisime üksikasjalikult 20 õigusriigi põhimõtet käsitlevat projekti, mida rahastati IPA II raames kuues Lääne-Balkani riigis programmitöö perioodil 2014–2020. Need projektid keskendusid peamiselt kohtusüsteemi suutlikkuse tugevdamisele või korrupsiooni või organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele, üldjuhul tehnilise abi kaudu; auditeerisime ka kahte ehitusprojekti ja ühte kodanikuühiskonna organisatsioone toetavat projekti. Projektide täielik loetelu on esitatud *lisas*.

23 Analüüsi täiendamiseks küsitlesime komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja juhtivate rakenduspartnerite esindajaid Albaanias, Serbias ning Bosnias ja Hertsegoviinas. Küsitlesime ka peamisi Albaania ja Serbia õigusriigi toimimisega seotud riigiasutusi ning teisi olulisi sidusrühmi, nagu Euroopa Nõukogu, muud rahvusvahelised rahastajad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid (vt ka *lisa*). Lõpetuseks abistas meid kolmest Lääne-Balkani riikide õigusriigi põhimõttele spetsialiseerunud väliseksperdist koosnev rühm.

Tähelepanekud

ELi prioriteedid seoses õigusriigi toimimisega Lääne-Balkani riikides on selged, kuid peamiste riskidega ei tegeleta piisavalt

24 Selles jaos uurime õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides antava ELi toetuse ülesehitust. Eelkõige hindame, kas komisjon ja Euroopa välisteenistus on määranud kindlaks peamised õigusriigi prioriteedid piirkonnas ja nendega tegelenud ning kas need prioriteedid on kooskõlas ELi poliitiliste avalduste ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, ekspertide ja mõttekodade määratletud prioriteetidega. Uurime, kui hästi kajastati õigusriigi põhimõtet käsitlevat poliitilist ja valdkondlikku dialoogi komisjoni poolt koos kõigi kuue riigiga koostatud soovituslikes strateegiadokumentides ning kuidas see hiljem konkreetseteks meetmeteks kujunes. Samuti hindame, kas komisjon on ELi meetmete kavandamisel võtnud konkreetseid meetmeid, et leevendada tõhususele ja mõjule avalduvaid riske.

IPA II toetus õigusriigi toimimisele peegeldab ELi poliitilisi prioriteete, kuid kodanikuühiskonna keskne roll õigusriigi toimimisel saab tähelepanu vaid osaliselt

25 ELi toetus peab olema kooskõlas ELi ja kandidaatriikide vahel kokku lepitud poliitiliste prioriteetidega ning vastama nende konkreetsetele vajadustele. Selleks peab komisjon välja töötama oma poliitilised prioriteedid, mis põhinevad konkreetsetel riikide hinnangutel peamiste takistuste kohta õigusriigi toimimise parandamisel.

26 Meie hinnang IPA II programmitöö perioodi 2014–2020 planeerimis- ja rakendusdokumentidele näitab kooskõla poliitilise ja valdkondliku dialoogi dokumentidega, nagu ELi ühised seisukohad stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute kohta ning õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste allkomitee koosolekute tulemused. Mitmel juhul on nii nõukogu kui ka komisjoni poolt stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutes ja laienemisaruannetes kindlaks määratud õigusriigi valdkondi arvesse võetud eri IPA tegevusprogrammide konkreetsetes eesmärkides ja seejärel rahastatud projektides. *Joonisel 6* on esitatud näide selle kohta, kuidas need kaks tegevussuunda omavahel haakuvad. Rahvusvaheliste organisatsioonide ja mõttekodade aruannete valimi läbivaatamine näitas, et need on toonud esile sarnaseid küsimusi nagu komisjon.

Joonis 6. Albaania: kooskõla poliitilise dialoogi ja rahalise toetuse vahel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni ja nõukogu dokumentide põhjal.

27 Komisjon avaldab iga-aastaseid laienemisarandeid, mis sisaldavad teavet õigusriigi toimimise olukorra kohta igas riigis. Nendes iga-aastastes hindamistes esitatakse eelmise aasta saavutused nii IPA II planeerimisdokumentides kui ka poliitilistes avaldustes määratletud valdkondade kohta, samuti soovitud ja suunised reformide prioriteetide kohta, näiteks olemasolevate õigusaktide muutmine või uute õigusaktide vastuvõtmine kooskõlas ELi standardite ja Euroopa Nõukogu soovitustega. Kuna need toovad esile olulisi õigusriigi toimimist puudutavaid vajadusi, on need kasulikud tulevase IPA toetuse kavandamisel. Aruanded täidavad küll oma eesmärgi anda teavet laienemisprotsessi kohta, kuid neis ei seostata süstemaatiliselt edusamme (või nende puudumist) konkreetsete ELi meetmetega ega anta soovitusi selle kohta, kuidas EL saaks aidata soovitusi rakendada.

28 Kodanikuühiskonna organisatsioonidel on oluline roll valitsuse aruandekohustuse ja väljendusvabaduse tagamisel. Meie ülevaade stabiliseerimis- ja assotsieerimislepinguid käsitlevatest ELi ühistest seisukohtadest ning õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste allkomitee koosolekute protokollidest näitas siiski, et EL ei ole nende koosolekute käigus käsitlenud süstemaatiliselt kodanikuühiskonna organisatsioonide rolli (välja arvatud Albaania puhul).

29 Komisjon on suurendanud oma rahalist toetust kodanikuühiskonna organisatsioonidele Euroopa demokraatia rahastu ja muude vahendite kaudu (vt näide kodanikuühiskonna organisatsioonide toetamise projekti kohta punktis **51**). Tõendid aga näitavad, et ELi toetus kodanikuühiskonna tegevusele õigusriigi toimimise valdkonnas ei ole piisav selleks, et täita sektori vajadusi (vt punktid **30–31** ja **70**) ja põhineb peamiselt lühiajalistel projektidel. Õigusriigi toimimise sõltumatul hindamisel on märgitud, et edusammude puudumine on seotud muu hulgas kodanikuühiskonna ebapiisava osalemise või tõrjumisega²².

30 Transparency International kritiseeris oma hinnangus 2018. aasta laienemist käsitlevale teatisele²³ ka kodanikuühiskonna organisatsioonide rolli ebapiisavat arvessevõtmist nii poliitilises dialoogis kui ka rahalises toetuses. Väljendusvabadusega seotud probleemide kontekstis on see valdkond jätkuvalt eriti murettekitav kõigis kuues Lääne-Balkani riigis (vt punktid **66–67**).

31 Lisaks ei ole komisjon oma aruannetes kunagi kasutanud ühinemiseelse abi rahastamisvahendi seirenäitajat nr 3 „Ühinemisega seotud poliitikakujundamise ja reformiprotsesside osakaal, mille puhul on kodanikuühiskonnaga tõhusalt konsulteeritud“ (erieesmärk nr 1 „Poliitilised reformid“), mis on nõrgendanud selles valdkonnas tehtud edusammude jälgimist. IPA II seirearuandes leiti, et see näitaja „võib anda väga kasulikku teavet kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamise kohta rahastamisvahendisse IPA II“²⁴.

Komisjon ei tee piisavalt, et leevendada ELi tegevuse kestlikkust ohustavaid peamisi riske

32 ELi toetuse mõju ja kestlikkust ohustavad peamiselt poliitiline tahe ja reformide puuduv omaksvõtt (eriti kui haldussuutlikkus on nõrk). Ebapiisav poliitiline tahe õõnestab projektide omaksvõttu ja nõrgendab kohustust kasutada projektide väljundeid või kasutada neid reformikava edasiseks edendamiseks. Edenemist taksitavad vähene haldussuutlikkus (näiteks ebapiisav personal ja koolitus või personali

²² „Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)“, kommenteeritud kokkuvõtte, lõpparuanne, 2019, lk 5.

²³ Transparency International EU, „The Western Balkans: Captured states or a community of law?“

²⁴ IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, erileping 2014/351 964, lõpparuanne, 2016, lk 45.

säilitamise poliitika puudumine, mis toob kaasa tööjõu suure voolavuse) ning reformidega seotud ametnike ja muude töötajate madalad palgad. Komisjonilt oodatakse, et ta tuvastaks need riskid ja kavandaks oma toetuses vajalikud kaitsemeetmed.

33 Meie valimi projektidokumentide läbivaatamine näitas, et kuigi komisjon ja tema rakenduspartnerid on need riskid tuvastanud kõigis kuues Lääne-Balkani riigis, ei ole nad võtnud piisavaid leevendusmeetmeid (vt punktid [35](#) ja [37](#)).

Nõrga haldussuutlikkuse vastu projektide käigus võetavad meetmed on sageli ebatõhusad

34 Meie valimi 18 projekti eesmärk oli suurendada institutsioonide professionaalsust, aruandekohustust ja tõhusust. Rahastatavate tegevuste peamine komponent oli suutlikkuse suurendamine. Et need tegevused oleksid tõhusad, peavad partnerriigid näitama üles piisavat pühendumist, näiteks tagades piisava personali, vahendid, eelarved ja IT-vahendid. Komisjon tegi need eeltingimused kindlaks ja lisis projektikonkursside tingimustesse, kuid rakenduspartnerid ei pakkunud välja konkreetseid meetmeid, mis võimaldaksid neil võetud kohustustest kinni pidada.

35 Rakenduspartnerid lisasid projektitaotlustesse ja lepingutesse selliseid fraase nagu „kaasata varakult haldusasutused“, „tagada projekti rakendamise läbipaistvus“, „tagada avatud ja osalusel põhinev koostamine“. Kuna aga need ei saa sundida rakenduspartnereid võtma konkreetseid meetmeid, ei ole need meie arvates tõhusad riskimaandamise meetmed. Täheleandavalt, et mõned ELi delegatsioonid on püüdnud sekkuda poliitilise ja valdkondliku dialoogi kaudu, et tagada ELi rahastatavate reformide jaoks vajalik rahastamine ja/või personal. Asjaolu, et toetuslepingud ei sisalda üksikasjalikke eeltingimusi, on aga piiranud seda, mida nad on suutnud saavutada.

IPA II sõltub riigisisest poliitilisest tahtest teha muutusi ja reforme

36 Poliitilisel tahtel ja omaksvõtul on oluline roll reformide edukuses. Põhimõtteliselt on Lääne-Balkani riigid võtnud endale kohustuse riiki reformida, kuna nad on ELi kandidaatriigid/potentsiaalsed kandidaatriigid. EL on siiski tunnistanud²⁵, et seda kohustust ei võeta sageli tõsiselt. Näiteks 2020. aasta teatises ühinemisprotsessi

²⁵ Komisjoni teatis „Lääne-Balkani riikide reaalne ELiga ühinemise väljavaade ning ELi tõhustatud koostöö nende riikidega“, COM(2018) 65 final, lk 8 ja „Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans“.

tõhustamise kohta kutsuti Lääne-Balkani riikide juhte üles usaldusväärsemalt täitma oma kohustust viia ellu vajalikud põhireformid, olgu need siis õigusriigi toimimise või korrupsioonivastase võitluse valdkonnas²⁶. Riigiaruanded, mis on osa komisjoni igaaastasest laienemispaketist, ei sisalda osa, mis kajastaks reformide omaksvõtmise ja poliitilise tahte hindamist. Sellegipoolest on komisjon kõigis kuues aruandes järjekindlalt seostanud omaksvõtmise puudumist sisuliste edusammude puudumisega.

37 Kuigi IPA II võib luua eeldused institutsiooniliste muutuste läbiviimiseks, saavad reformid toimuda ainult riigisisese poliitilise toetuse korral. Meie valimisse kaasatud projektide audit näitab, et kui projektide osad keskendusid tehnilisele abile, suutlikkuse suurendamisele ja institutsioonilisele tõhususele, oli poliitiline toetus tugev ja need tegevused kulgesid üldiselt plaanipäraselt. Kui komponentide eesmärk oli näiteks õigusraamistiku muutmine, et tugevdada sõltumatust ja vastutust (näiteks projektide 14 ja 15 puhul), oli poliitiline toetus sageli nõrgem. Näited selle kohta, kuidas poliitiline tahe mõjutab Serbia reforme, on esitatud **1. selgituses**.

1. selgitus.

Serbia: olulised põhiseadusreformid on ELi antud kohtusüsteemi tõhususe suurendamise toetusest hoolimata takerdunud

Juba 2014. aastal rõhutati ELi ja Serbia stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingus kohtusüsteemi põhiseaduslike muudatuste tähtsust. IPA II 2016. aasta tegevusprogramm „Kohtusüsteemi toetamine“ loodi selleks, et toetada 23. peatüki tegevuskava rakendamist, et saavutada sõltumatu, vastutustundlik ja tõhus kohtusüsteem, sealhulgas põhiseadusreformi abil.

Nii ELi-Serbia õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste allkomitee 2018. kui ka 2019. aasta koosolekul märkis komisjon siiski, et 23. peatüki tegevuskavas vaheeesmärgina kehtestatud põhiseaduslike muudatuste vastuvõtmine on viibinud. Kavandatud põhiseaduslik reform pandi ootele, kuni 2020. aasta juunis toimuvad parlamendivalimised on möödas.

2020. aasta oktoobris teatas justiitsministeerium põhiseaduse muudatuste eelnõu neljandast versioonist. Serbia prokuröride ja aseprokuröride assotsiatsioon, Serbia kohtunike ühendus, inimõiguste juristide komitee, kohtute uurimiskeskus ja Belgradi inimõiguste keskus teatasid ühisavalduses, et „kavandatavad muudatused tugevdavad poliitilist mõju kohtusüsteemile“. Samal ajal väljendas Euroopa Nõukogu oma riikide korrupsioonivastase ühenduse (GRECO) kaudu muret „üsna terava keskkonna pärast, milles konsultatsiooniprotsess on toimunud“.

²⁶ „Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans“.

2020. aasta detsembris jätkas äsja ametisse nimetatud valitsus arutelu põhiseaduse reformi üle. Parlamendikomisjon võttis teksti vastu 21. septembril 2021 ja Veneetsia komisjon esitas selle kohta 2021. aasta oktoobris pooldava arvamuse, mis sisaldas olulisi soovitusi. Need tuleb arvesse võtta enne, kui muudatusettepanekud parlamendis vastu võetakse ja ettepanek rahvahääletusele pannakse.

Samal ajavahemikul andis **projekt nr 12** (kohtusüsteemi tõhususe suurendamine), mida rahastati 2015. aastal ja rakendati aastatel 2016–2018, muljetavaldavaid tulemusi. Projekti 2,5 aasta jooksul likvideeriti mahajäämusest peaaegu miljon kohtuasja ja tõhususmeetmeid laiendati kohtutele, mis hõlmavad enam kui 82% Serbia elanikkonnast. Komisjon tunnustas oma 2018. aasta riigiaruandes Serbia pingutusi selles tegevusvaldkonnas.

Tugev tingimuslikkus andis tulemusi, kuid seda ei kohaldatud süstemaatiliselt

38 Tingimuslikkuse klauslid on olulised, et avaldada survet reformide läbiviimiseks ning need võivad leevendada ebapiisavast poliitilisest tahtest või haldussuutlikkusest tulenevaid riske. Tingimuslikkus tähendab, et lepingud või abi andmine muudetakse sõltuvaks eelnevast kohustusest täita teatavaid tingimusi. IPA II puhul on komisjon oma järjestikustes laienemisstrateegiates projektitasandil korduvalt viidanud „rangele tingimuslikkusele“, määratlemata seda mõistet konkreetselt.

39 IPA II määruses on reformide edendamiseks ette nähtud kahte liiki tingimuslikkus. Esimene on tulemuste tunnustamine – rahaliste stiimulite mehhanism abisaajatele, kes teevad konkreetseid edusamme liikmesuse kriteeriumide täitmisel ja/või ühinemiseelse abi tõhusal rakendamisel. Teine on lisanõuete kehtestamine abi järkjärguliseks väljamaksmiseks. Komisjon on kohaldanud selliseid nõudeid kuuest Lääne-Balkani riigist kahes. Kosovos sidus IPA seirekomisjon reformide läbiviimise (eelkõige avaliku halduse reformi ja avaliku sektori finantsjuhtimise valdkonnas) ELi tulevase finantsabiga²⁷ ning Bosnias ja Hertsegoviinas seadis komisjon konkreetsed tingimused, et käivitada kohtusüsteemi aruandekohustust ja sõltumatust puudutavad reformid, mis olid vahepeal seiskunud. **2. selgituses** kirjeldatud näide demonstreerib, kuidas saab tingimuslikkuse abil avaldada survet reformide läbiviimiseks. Paraku näitab meie audititöö, et komisjon kasutab seda harva.

²⁷ Kosovo IPA seirekomisjon 2018. aasta märtsi ja 2019. aasta aprilli koosolekute järeldused.

2. selgitus.

Reformide tulemuste sidumine tulevase finantsabiga – Bosnia ja Hertsegoviina kõrgem kohtu- ja prokuratuurinõukogu

Viimase 15 aasta jooksul on EL eraldanud kohtusüsteemile üle 60 miljoni euro, et tugevdada õigusriigi toimimist Bosnias ja Hertsegoviinas. Umbes 18,8 miljonit eurot sellest rahalisest abist on läinud otsetoetustena kõrgemale kohtu- ja prokuratuurinõukogule. Komisjoni sõnul ei ole kõrgem kohtu- ja prokuratuurinõukogu siiski piisavalt pingutanud reformide elluviimisel ega selle tagamisel, et ELi rahastatavad meetmed oleksid piisavalt kestlikud. Lisaks teatas komisjon 2020. aasta laienemisaruanandes, et Bosnia ametiasutused ja kohtusüsteem ei ole võtnud mingeid meetmeid õigusriigi põhimõtte järgimise peamiste prioriteetide saavutamiseks, samas kui kohtureformide takistamine nii poliitikute kui ka kohtusüsteemide poolt on endiselt laialt levinud.

19. jaanuaril 2021 teatas komisjon kõrgemale kohtu- ja prokuratuurinõukogule, et:

- a) IPA II rahastuse raames 2017. aastal määratud edasine toetus hinnatakse ümber;
- b) 2019. aasta rahastuse raames määratud toetus jagatakse kaheks, kusjuures teine toetusleping sõltub esimese toetuse rahuldavast rakendamisest;
- c) kõrgem kohtu- ja prokuratuurinõukogu peab kandma oma kohtusüsteemi IT-süsteemi rahastamise kulud ja IT-osakond peab läbima ISO sertifitseerimise.

40 Kuigi 2020. aastal kasutusele võetud tulemustest sõltuv rahastamine tugevdas seost põhiküsimuste käsitlemise ja IPA II täiendava rahastamise vahel, puudusid sätted või tingimused, mis oleksid edusammude puudumise või tagasimineku korral toonud kaasa abi vähendamise konkreetsetes abimahukates valdkondades, nagu taristu ja maaelu areng. Lisanõuded (vt **2. selgitus** ja punkt **38**) on tõhusam tingimuslikkuse liik, kuna need võivad käivitada riigi tasandil korrekture, tuues kaasa abi kohese vähendamise. Siiski ei kohaldata lisanõuete mehhanismi süstemaatiliselt. IPA II – erinevalt esialgselt IPA kavast – ei näe sõnaselgelt ette võimalust abi peatada, kui abisaajariik ei järgi demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste austamise aluspõhimõtteid.

41 Euroopa Parlament toetas oma 27. märtsi 2019. aasta seisukohavõttus rangemaid tingimuslikkuse eeskirju koos toimiva peatamisklausliga, et karistada riike juhul, kui demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste austamise valdkonnas astutakse samm tagasi²⁸. IPA III määruse²⁹ eesmärk on tugevdada tingimuslikkust, kuid ei ole selge, kuidas see mõjutab raha eraldamist.

42 2018. aasta teatisele lisatud tegevuskavas tegi komisjon ettepaneku kohaldada ühinemisläbirääkimistel tingimuslikkust, eelkõige tagades, et kohtureformis ning korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses saavutatakse konkreetset tulemusi enne, kui ühinemisläbirääkimiste muid peatükke käsitlevad tehnilised kõnelused on võimalik ajutiselt lõpule viia. Liikmesriigid ei kajastanud seda võimalust siiski Sofia deklaratsioonis (vt punkt 17).

43 Tingimuslikkust võib kasutada ka kõrgeimal poliitilisel tasandil üldise tasakaalu klausli abil, mis võimaldab nõukogul otsustada mitte avada ega sulgeda ühtegi läbirääkimispeatükki, kui 23. ja 24. peatüki osas tehtud edusammud ei ole rahuldavad. Sellele klauslile tugineti Montenegro ühinemist käsitleva 2012. aasta valitsustevahelise konverentsi (VVK) avamisel ning seda korrati 2014. aasta VVK-I, mis käsitles Serbia ühinemist. Komisjon viitas sellele klauslile Montenegro 2014. aasta eduaruandes ja 2014.–2015. aasta laienemisstrateegia dokumendis, mis ajendas Montenegro ametiasutusi tuvastatud puudusi kõrvaldama.

44 Üldise tasakaalu klauslit on sõnaselgelt käsitletud komisjoni 2020. aasta teatise laienemise kohta, milles komisjon, hoolimata sellest, et see on Serbia suhtes väga kriitiline, leidis, et üldine tasakaal on praegu tagatud. Nõukogu jõudis siiski järeldusele, et Serbia ei ole täitnud ühinemisläbirääkimiste uue peatüki avamise tingimusi ning peab tegema edusamme demokraatia, kohtusüsteemi sõltumatuse, väljendus- ja meediavabaduse valdkonnas³⁰. Kuigi nõukogu ei teinud ametlikku otsust üldise tasakaalu klausli kasutamise kohta, leiame, et see avaldus viis samale järeldusele. Otsus kutsus esile reaktsiooni Belgradis, kus nii president kui ka uus valitsus jätkasid

²⁸ Euroopa Parlamendi 27. märtsi 2019. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA III).

²⁹ Määrus (EL) 2021/1529, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA III).

³⁰ Saksamaa Euroopa asjade ministri (nõukogu vahetuv eesistujariik) Michael Rothi 9. detsembri 2020. aasta avaldus, artikkel Serbiamonitoris.

protsessi edendamiseks koostööd ELi delegatsiooni ja Quintiga³¹. Auditi käigus ei leidnud me juhiseid selle kohta, millal ja kuidas tuleks kohaldada üldise tasakaalu klauslit.

45 Veel üks juhtum, mille puhul nõukogu kehtestas täiendavad tingimused koos konkreetse ajakavaga, oli seotud Albaania ettepanekuga alustada ühinemisläbirääkimisi. 2018. aasta aprillis esitas komisjon soovitus alustada läbirääkimisi ilma lisatingimusi sätestamata. Siiski seadis nõukogu oma 2018. aasta juuni järeldustes läbirääkimiste tingimuseks meetmete võtmise viies põhivaldkonnas ning tegi komisjonile ülesandeks jälgida edusamme ja anda nende kohta aru. Kuigi komisjon märkis 2019. aasta mais, et on tehtud märkimisväärseid edusamme, ja soovitas uuesti alustada läbirääkimisi, lükkas nõukogu otsuse tegemise selles küsimuses kaks korda edasi. Lõpuks otsustas nõukogu 2020. aasta märtsis alustada läbirääkimisi, kuid rohkem kui aasta hiljem ei ole veel kokku lepitud ELi ühises läbirääkimisraamistikus. Ühinemisläbirääkimiste aeglane tempo võib nõrgendada tingimuslikkuse eeldatavat ümberkujundavat jõudu.

ELi meetmed on reformidele kaasa aidanud, kuid nende üldine mõju õigusriikluse edenemisele on olnud väike

46 Selles osas hindame ELi meetmete panust õigusriigi reformidesse Lääne-Balkani riikides ja nende reformide mõju iga riigi üldisele arengule õigusriigi toimimise valdkonnas. Uurisime, kas ELi meetmed on sellele arengule kaasa aidanud ja kas see panus tõenäoliselt jätkub aja jooksul. Et saada rohkem teavet ELi projektide tulemuslikkuse, kestlikkuse ja komisjonipoolse seire kohta, hindasime ka 19 projektist koosneva valimi väljundeid ja tulemeid³². Üksikasjalikku teavet valimi kohta vt [I lisast](#).

³¹ Quint on mitteametlik otsustusrühm, kuhu kuuluvad Ameerika Ühendriigid, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Ühendkuningriik.

³² Jätsime ühe projekti (projekt nr 16) asjakohasuse puudumise tõttu analüüsist välja, kuna see oli ehitusprojekt, mis tühistati enne tööde alustamist.

Projektide kavandatud väljundid on enamasti saavutatud, kuid tulemid on tehnilised ja avalduvad operatiivtasandil

47 Meie hinnatud 19 projektist 13³³ olid auditi³⁴ ajaks lõpule viidud, ülejäänud kuus aga veel pooleli. 13-st lõpetatud projektist kümne³⁵ puhul saavutati väljundid täielikult või suures osas ettenähtud kujul. Seitsmel juhul aga pikendati lepingut ühe³⁶ kuni kümne³⁷ kuu võrra. Neist kümnest projektist paistsid silma **projektid nr 11 ja 12**, mille aruandlus oli kvaliteetne ja milles esitati selget teavet tegevuste ja tulemuste kohta. Projektis nr 11 kasutati valgusfoorisüsteemi, et jälgida ja näidata iga tegevuse väljundnäitajate saavutamist. Ülejäänud kolme lõpetatud projekti³⁸ puhul ei olnud lõpparuanded veel kättesaadavad, kuid vahearuandlus näitas eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme.

48 Meie hinnatud projektide kõige levinumad väljundnäitajad olid kvantitatiivsed ning seotud koolituskursuste ja seminaride korraldamise, ekspertide kaasamise (et aidata koostada õigusakte, tegevuskavasid, strateegiaid ja meetoodilisi suuniseid), uuringute ja IT-alaste või IT-väliste katseprojektide lõpuleviimise ning õigusnõustamisega.

49 Samuti hindasime valimisse kuulunud 13 lõpetatud projekti tulemeid³⁹. Jõudsime järeldusele, et viis projekti olid saavutanud kavandatud eesmärgid⁴⁰ (vt **3. selgitus**) ja veel kolm projekti tulemite saavutamine edenes vastavalt ajakavale⁴¹. Ülejäänud projekte ei olnud võimalik sellisel viisil hinnata, sest auditi toimumise ajal puudusid lõpparuanded ja tulemuste kohta esitati puudulikud aruanded (vt **4. selgitus**).

³³ Need on projektid nr 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 ja 20. Leiame, et projekt nr 1 on lõpule viidud, kuna esialgse eelarvetoetuse viimane muutuvsummaga osamakse on välja makstud. Eelarvetoetuse pikendamises nelja aasta võrra lepiti kokku 2020. aastal.

³⁴ Tähtajaks on määratud 31.12.2021.

³⁵ Projektid nr 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 ja 18.

³⁶ Projekt nr 11.

³⁷ Projekt nr 6.

³⁸ Projektid nr 10, 11 ja 20.

³⁹ Projektid nr 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 ja 20.

⁴⁰ Projektid nr 1, 4, 6, 12 ja 17.

⁴¹ Projektid nr 2, 18 ja 20.

3. selgitus.

Näited ELi projektide edukate tehniliste ja tegevuslike tulemite kohta Bosnias, Serbias ja Montenegros

Bosnias ja Hertsegoviinas saavutas soovitud tulemid **projekt nr 6**, mis käsitles mitme kohtuhoone ehitamist ja renoveerimist. Taristu parandamine on avaldanud soodsat mõju kohtute ja kohtusüsteemi kui terviku tõhususele, kuna uute tööruumide loomine on võimaldanud juba ammu oodatud täiendavate kohtunike ja töötajate ametisse nimetamist, mis varem oli ruumide puudumise tõttu võimatu. See on omakorda kaasa aidanud kohtuasjade kuhjumise pidevale vähenemisele (näiteks kantonikohtus praeguseks 20%).

Projekt nr 12 Serbias on suures osas saavutanud oma eesmärgi parandada kohtute tõhusust tööprotsesside ja -menetluste standardimise ning uute ja täiustatud meetodite kasutuselevõtu kaudu. Eelkõige on mahajäämus kõigis Serbia madalama astme kohtutes vähenenud 940 649 kohtuasja võrra. Projektiga vähendati mahajäämust 30 partnerkohtus peaaegu 60% võrra, 1 399 481 kohtuasjalt 571 233 kohtuasjani. Tänu headele tulemustele laiendati projekti rohkematele kohtutele.

Euroopa Nõukogu poolt ellu viidud mitut riiki hõlmava **projektiga nr 18** saavutati mitu lühiajalist tulemieesmärki. Näiteks aitas see parandada **Montenegro** kõrgeima riigiprokuratuuri raamistikku eetikareeglite ja terviklikkuse kavade rakendamiseks majanduskuritegude eest vastutusele võtmiseks, võimaldades seega institutsioonil täita GRECO soovitus (ix).

Hoolimata sellest positiivsest arengust tõhususe valdkonnas, on kõigis neis riikides jätkuvalt tõsiseid probleeme kohtusüsteemi sõltumatusega (vt punktid **60–61**).

4. selgitus.

Puudulik tulemuslikkuse alane aruandlus piirab tulemite hindamist

Projekt nr 3 hõlmas institutsioonilise toetuse andmist Albaania valitsuse ja ELi liikmesriikide vahelise mestimislepingu kaudu ajavahemikul 2016–2019. Üldeesmärk oli parandada valitsemistavasid korrupsiooniriskide vähendamise kaudu ning toetada riigi sektoritevahelise korrupsioonivastase strateegia rakendamist.

Komisjoni 2017. aasta tulemustele orienteeritud seire aruandes jõuti järeldusele, et „[---] asjakohased tuleminäitajad ei ole täielikult kehtestatud, et jälgida ja hinnata suutlikkuse muutumist asjaomaste institutsioonide toimimises. Tulemite ja mõne väljundnäitaja jaoks puuduvad asjakohased kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed eesmärgid“. Aruandes soovitati Albaania mestimiserühmal parandada projekti loogilist raamistikku ja võtta kasutusele mõõdetavate eesmärkidega asjakohased tuleminäitajad.

Mestimiserühm ei võtnud neid kahte ettepanekut loogilise raamistiku parandamiseks vastu ja aruandlus oli endiselt suures osas kirjeldav, nagu kinnitati 2019. aasta tulemustele orienteeritud seire aruandes: „Eelmise, 2017. aasta tulemustele orienteeritud seire soovitus asjakohaste tuleminäitajate kasutuselevõtu vajaduse kohta ei ole arvesse võetud“.

Selle tulemusena, kuigi enamik tegevusi toimus kavakohaselt, ei olnud meil võimalik hinnata nende mõju projekti eesmärkide saavutamisele.

50 Kui poliitiline tahe on olemas, võib ELi toetus avaldada olulist mõju. [5. selgituses](#) esitatakse näide kahe IPA II rahastatud projekti kohta, kus poliitiline tahe aitas võimendada ELi toetuse mõju.

5. selgitus.

Reformide hoogustumine Albaanias on suurendanud ELi toetuse mõju

Albaania põhiseaduse 2016. aasta muudatus tõi kaasa kohtusüsteemi toimimist käsitleva õigus- ja poliitikaraamistiku uuendamise. Reformi toetati mitme IPA II projektiga.

- **Projekti nr 2** raames toetati ja jälgiti enam kui 800 kohtuniku kohustuslikku ümberhindamist alates kontrolliasutuste loomisest kuni kogu ümberhindamise lõpuleviimiseni.
- **Projekt nr 4** aitas edendada kohtureformi, pakkudes eksperdiabi uute õigusaktide (nt põhikirjad ja menetluslikud eetikakoodeksid) koostamisel tihedas koostöös justiitsministeeriumi ja parlamendiga ning kooskõlas Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni ja GRECO komisjoni soovitustega.

51 Leidsime, et väljendusvabadus oli kõige vähem tähelepanu saanud valdkond, millega IPA II kaudu õigusriigi toimimise valdkonnas tegeleti. Siiski leidsime, et kui toetust anti, oli see osutunud kasulikuks. **Projekt nr 19** on edukas näide. Projekt edeneb plaanipäraselt ja tõenäoliselt saavutab see kavandatud tulemid, kuna üha rohkem on toetatud kodanikuühiskonna organisatsioone, aktiviste, ajakirjanikke, meediaväljaandeid ja muid meedias osalejaid, kes jätkavad tegutsemist Euroopa demokraatia rahastu⁴² toetuse abil. Kõik toetusesaajad teatavad, et neil on võimaldatud tugevdada oma kodanikuühiskonda ja meediatööd (või jätkata tööd repressiivses keskkonnas).

⁴² Euroopa demokraatia rahastu on sõltumatu toetuste andmisega tegelev organisatsioon, mille EL ja liikmesriigid asutasid 2013. aastal autonoomse rahvusvahelise usaldusfondina, et edendada demokraatiat Euroopa naabruses asuvates riikides, Lääne-Balkani riikides, Türgis ja mujal.

Projektide seire ei võimaldanud mõnikord tulemeid mõõta ja tõenäoliselt on kestlikud vaid vähesed projektid

52 Komisjon jälgis korrapäraselt kõiki meie valimisse kuuluvaid projekte, kuid tulemuslikkuse hindamine ei olnud alati täielik, sest aruandlus keskendus üldiselt pigem tegevustele kui tulemustele. Meie uuritud aruannetes kirjeldati alati, mida on tehtud, sidudes tegevused projektide eesmärkidega, kuid mitte alati, mis oli saavutatud projekti lõpetamisel, eriti tulemite kujul.

53 Puudulik aruandlus on sageli tingitud puudustest projekti ülesehituses ja eelkõige selle loogilises raamistikus. Kui loogiline raamistik on ettevalmistusetapis hästi määratletud ja sisaldab nii väljund- kui ka tuleminäitajaid, sealhulgas lähte- ja sihtväärtusi, on aruandlus tavaliselt selgem ja edusamme on võimalik jälgida vähemalt väljundite tasandil. Üheksal meie valimisse kuulunud projektil⁴³ oli täpselt määratletud loogiline raamistik. Üheksal juhul⁴⁴ oli loogiline raamistik puudulik kas puuduvate näitajate või puuduvate lähte- ja sihtväärtuste tõttu. Nelja projekti⁴⁵ hiljem muudeti, parandades seejuures nende loogilist raamistikku. Kahe ehitusprojekti puhul⁴⁶ ei olnud loogiline raamistik lepingu iseloomu tõttu vajalik.

⁴³ Projektid nr 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 ja 20.

⁴⁴ Projektid nr 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 ja 17.

⁴⁵ Projektid nr 1, 5, 9 ja 14.

⁴⁶ Projektid nr 6 ja 16.

54 Üheksast projektist, mis saavutasid kõik või enamiku oma väljunditest (vt punkt 47), kohaldati viie projekti suhtes sõltumatut tulemustele orienteeritud seiret⁴⁷, mis tõi esile projektide tulemused ning aitas parandada rakendamist ja aruandlust. Varajases etapis koostatud tulemustele orienteeritud seire aruanded andsid kasulikku teavet projektide kohta, mis ei olnud eesmärkide saavutamisel graafikus või mille puhul oli raske hinnata projekti edusamme. Ühel juhul⁴⁸ tingis tulemustele orienteeritud seire soovitus mittejärgimine puuduliku aruandluse.

55 Tulemustele orienteeritud seire aruanded meie valimisse kuulunud üheksa projekti kohta⁴⁹ tuvastasid projektide kestlikkusega seotud probleeme. 2019. aasta õigusriigi toimimise välishindamine kinnitas samuti, et paljudes olukordades on kestlikkust raske saavutada⁵⁰. Riikide ametiasutused võtsid üle vaid kolm projekti, mis andsid neile teatava rahalise kestlikkuse tagatise⁵¹. Teiste puhul sõltus kestlikkus enamasti ELi rahalise toetuse jätkumisest⁵². Koos projektide vähese omaksvõtmisega (vt ka 6. selgitus) on kestlikkuse kaks kõige ilmsemat takistust vähene finants- ja institutsiooniline suutlikkus. Seda tunnistas ka IPA II seirekomisjon oma 2019. aasta koosolekul: „ELi rahastatud meetmete tulemuste jätkusuutlikkus on sageli ohus, eelkõige puuduliku hoolduse ja rahaliste vahendite puudumise tõttu“⁵³.

⁴⁷ Projektid nr 3, 4, 12, 18 ja 19.

⁴⁸ Projekt nr 3.

⁴⁹ Projektid nr 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 ja 19.

⁵⁰ Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017), kommenteeritud kokkuvõtte, lõpparuanne, 2019.

⁵¹ Projektid nr 6, 12 ja 17.

⁵² Projektid nr 1, 2, 4, 10 ja 18.

⁵³ IPA II seirekomisjon, protokoll 2019, lk 2.

6. selgitus.

Projektide puudulik omaksvõtt ohustab kestlikkust

- **Projekti nr 7 (Bosnia)** puhul olid IPA II ja muude rahastajate poolt kõrgemale kohtu- ja prokuratuurinõukogule antud abi 2020. aasta hindamise järeldused kriitilised abisaaja suutlikkuse suhtes projekt üle võtta: „[---] pärast enam kui viieteistkümnepäevast abi toetub kõrgem kohtu- ja prokuratuurinõukogu endiselt suurel määral rahastajate toetusele, samal ajal kui praeguste projektitöötajate integreerimise kavad nõukogu alalisse organisatsioonistruktuuri ei ole toonud kaasa konkreetseid ja sisulisi muutusi. Samal ajal seavad kõrgema kohtu- ja prokuratuurinõukogu korrapärased ja põhjendamatud taotlused rahastajatele IT-süsteemide arendamiseks investeerimiseks lisavahendite saamiseks kahtluse alla selle institutsiooni üldise strateegilise planeerimise suutlikkuse ning pühendumuse sisuliste reformieesmärkide saavutamisele ja täielikumale ELi integratsioonile⁵⁴“.

Omaksvõtu puudumine õhustas tõsiselt kõrgema kohtu- ja prokuratuurinõukogu projekti kestlikkuse väljavaateid. Sellest teadlikuna palus komisjon kõrgemal kohtu- ja prokuratuurinõukogul koostada realistlik töötajate üleviimise kava, et anda IPA projekti töötajatele kindlustunnet nende tuleviku suhtes institutsioonis.

- **Projekti nr 9 (Kosovo)** välishindamise aruandes viidati suutlikkusega seotud probleemidele ja vastumeelsusele tagada projekti rakendamise käigus saavutatu järjepidevus. Üks näide on viivitused nn konfiskeerimisfondi loomisel, kuhu kantakse kuritegelikul teel saadud vara konfiskeerimisest saadud summad ja mis seejärel jaotatakse ümber õiguskaitseasutustele. Projekt on andnud Kosovo valitsusele fondi jaoks mudeli ja õigusraamistiku.
- **Montenegros** tugevdati **projektiga nr 10** kohtu- ja õiguskaitseasutuste suutlikkust ning pakuti oskusteavet ja toetust uusi sõltumatuid kohtuasutusi reguleerivate õigusaktide läbivaatamiseks. Projekti lõppedes jäi siiski püsima mitu murekohta seoses uute institutsioonide kestlikkuse ja nõuetekohase toimimisega. Lõpparuandes märgiti, et nii kõrgemal kohtunõukogul kui ka prokuratuurinõukogul oli raskusi oma uue rolliga kohanemisel ja oma õiguste kasutamisel ülemkohtust ja kõrgeimast prokuratuurist sõltumatult. Kohtuvõim ei soovinud uuendada kõrgete juhtivate ametikohtade mandaate kohtunõukogus seni, kuni institutsioonide rahaline sõltumatus ei ole tagatud

⁵⁴ 2020 Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC – Kommenteeritud kokkuvõte, lk 13.

56 Aruandlus projekti lõpetamisel saadud kogemustest võib aidata kindlaks teha tulemuste kestlikkust takistavaid asjaolusid. Iga-aastased tegevusprogrammid sisaldavad punkti saadud kogemuste kohta, mis on sageli seotud varasema abiga; meie valimisse kuulunud projektid sisaldasid ka jaotist, milles kirjeldatakse, kuidas need põhinesid varasematel IPA projektidel. Selles esialgses punktis puudub aga analüüs selle kohta, mis on või ei ole toimunud, samuti sobivad soovitused. Vaid viies⁵⁵ meie auditeeritud 13-st lõpetatud projektist leidsime üksikasjaliku aruande saadud kogemuste kohta. Näiteks rõhutas **projekti nr 12** rakenduspartner ametiasutuste piiranguid seoses seadusandlike ja regulatiivsete muudatuste mahu ja kiirusega ning rõhutas, et tulevaste meetmetega peavad kaasnema reformide elluviimiseks vajalikud vahendid ja koolitus. Samuti on kavas lisada saadud kogemused ühe käimasoleva projekti lõpparuandesse⁵⁶.

Hoolimata ELi aastatepikkusest toetusest Lääne-Balkani reformidele on põhiprobleemid endiselt alles

57 Pärast enam kui 20 aastat kestnud poliitilisi ja rahalisi pingutusi Lääne-Balkani riikides on nii komisjon kui ka teised rahvusvahelised organisatsioonid teatanud, et õigusriigi põhimõtte järgimise edusammud piirkonnas on piiratud (vt [joonised 7–10](#)). Eespool kirjeldatud reformid ei ole ilmselgelt olnud piisavad, et oluliselt parandada õigusriigi toimist. Seda peamiselt riigisisese omaksvõtu ja poliitilise tahte puudumise tõttu (vt punkt [37](#)).

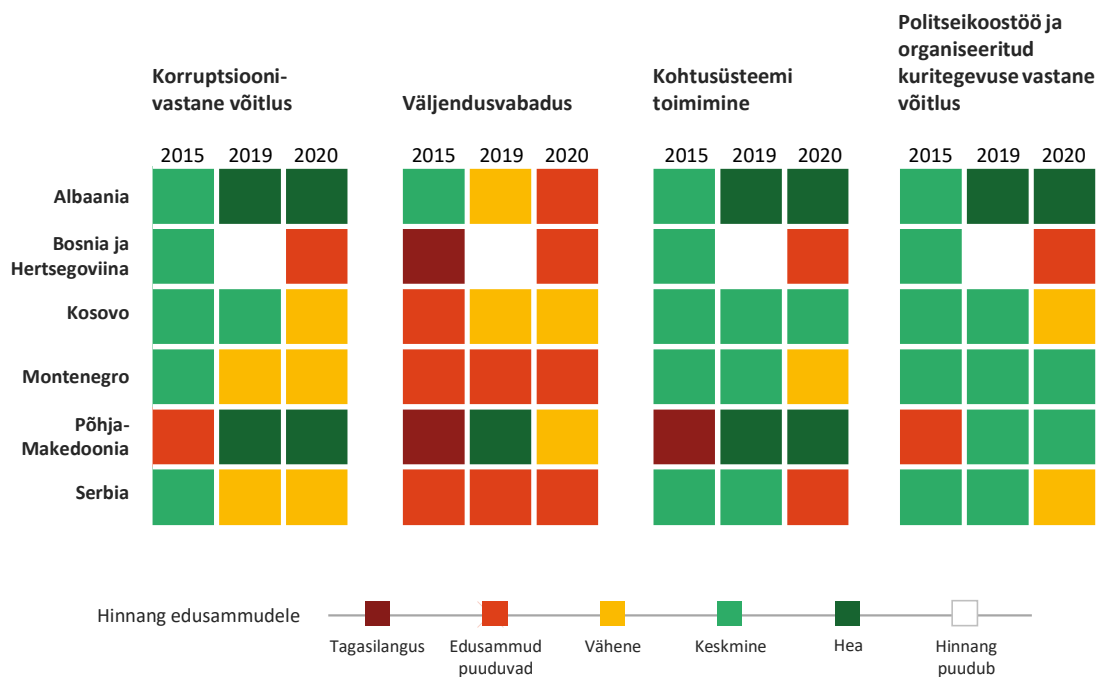
58 Õigusriigi toimimiseks antava ELi toetuse 2019. aasta hindamises⁵⁷ tõdeti, et ELi toetus on soodustanud positiivseid muutusi (nt valdkondlike strateegiate ja tegevuskavade väljatöötamine, institutsioonilise suutlikkuse suurendamine ning suurem sõltumatus, aruandekohustus ja õiguskaitse kättesaadavus). Samuti rõhutati, et edusammud on siiski piiratud ja kestlikkust on raske saavutada. Hindamise kohaselt on see seotud vähese poliitilise tahte, institutsioonilise vastupanuga muutustele ning kodanikuühiskonna ebapiisava osalemise või selle tõrjumisega.

⁵⁵ Projektid nr 1, 3, 9, 12 ja 18.

⁵⁶ Projekt nr 5.

⁵⁷ Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017), lõpparuanne, 2019.

Joonis 7. Komisjoni hinnang õigusriigi põhimõtte komponentidele



Märkus: 2019. aastal ei koostanud komisjon aruannet Bosnia ja Hertsegoviina kohta, vaid võttis vastu arvamuse riigi ELi liikmeks saamise taotluse kohta.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda 2015., 2019. ja 2020. aasta riigiaruannete põhjal.

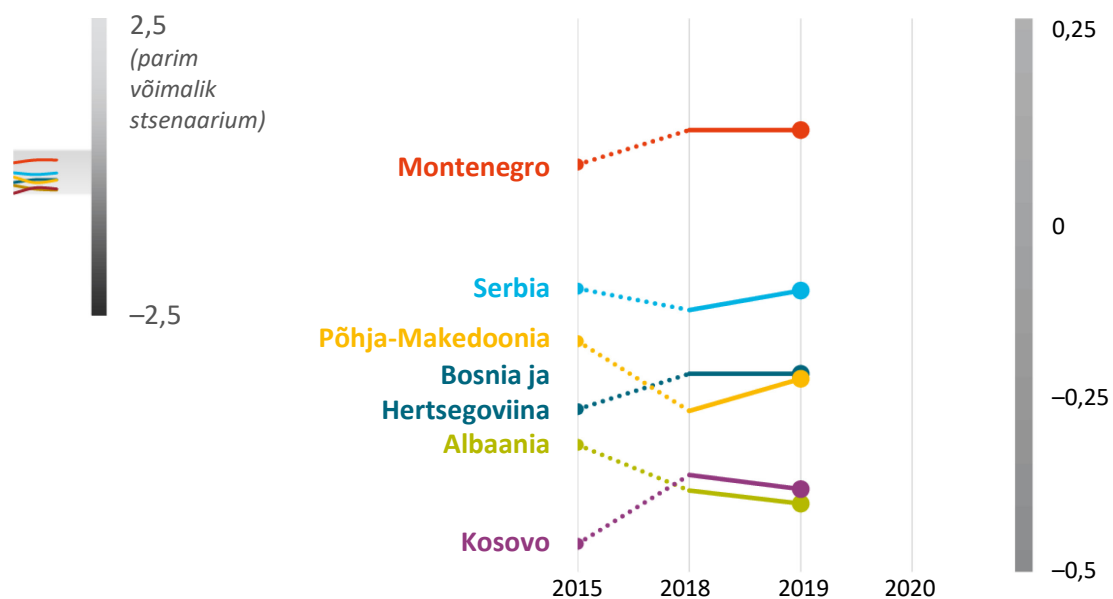
59 Järgmistes punktides kirjeldatakse peamisi püsivaid õigusriigi põhimõtte komponentide probleeme Lääne-Balkani riikides ja näidatakse, kui vähe edu on saavutatud peamiste reformide osas.

Kohtusüsteemi toimimine

Joonis 8. Õigusriigi põhimõtte valitud näitajad

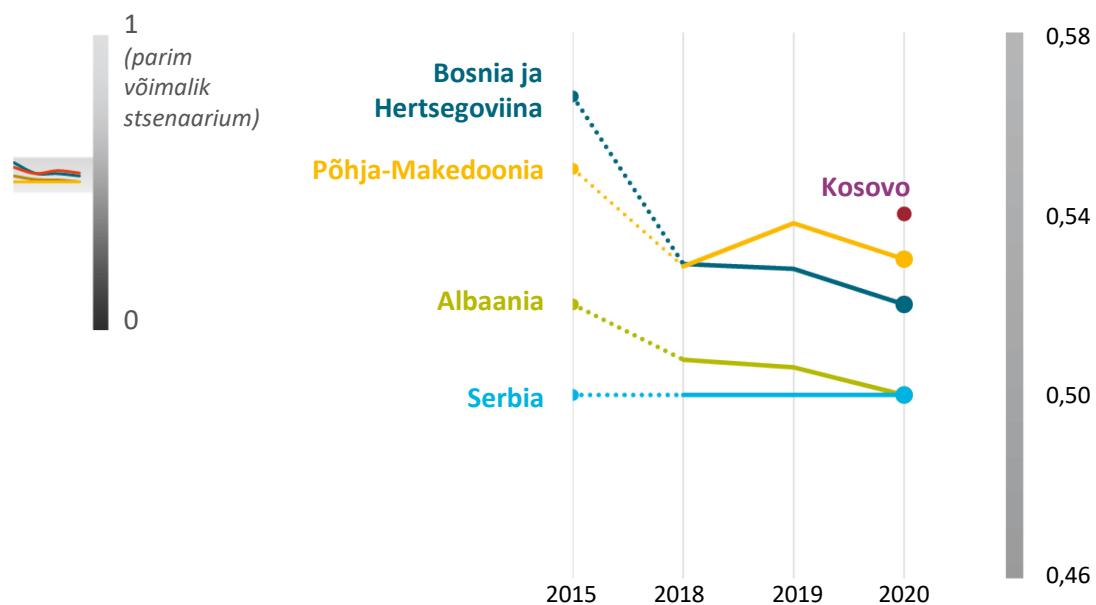
Worldwide Governance Indicators

Õigusriigi põhimõtte



World Justice Project

Õigusriigi põhimõtte indeks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Worldwide Governance Indicatorsi (Maailmapanga Grupp) ja World Justice Projecti andmete põhjal.

60 Korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse eesmärgil kohtu- ja prokuratuuriorganite ja -struktuuride sõltumatuse, professionaalsuse ja aruandekohustuse tugevdamisele suunatud uute õigusaktide rakendamisel esineb viivitusi, mis on tingitud peamiselt poliitilise pühendumuse puudumisest. Piirkonnas (eelkõige Albaanias, Montenegros ja Serbias) kommenteerivad valitsusametnikud (osaliselt ka kõrged ametnikud) ja parlamendiliikmed endiselt avalikult ja regulaarselt käimasolevaid uurimisi ja kohtumenetlusi ning mõnikord isegi konkreetseid kohtunikke ja prokuröre. Serbia kõmuajakirjanduse artiklitega rünnatakse ja püütakse diskrediteerida kohtusüsteemi liikmeid⁵⁸ ning Albaanias kritiseeris Euroopa Nõukogu veebimeediat kuulujuttude levitamise ja avaliku elu tegelaste ründamise eest⁵⁹.

61 Serbias on kohtunikud palunud end taandada kohalike poliitikutega seotud kohtuasjade menetlemisest, viidates neile endile ja nende perekondadele avaldatavale survele⁶⁰. Montenegros näitavad hiljutine prokuratuurinõukogu reform, kohtute nõukogu otsused seitsme kohtupresidendi kolmandaks järjestikuseks ametiajaks ametisse nimetamise kohta (kui seadus lubab vaid kahte)⁶¹ ja parlamendi suutmatus saavutada kõrgetasemeliste kohtunike ametisse nimetamiseks kvalifitseeritud häälteenus, et kohtusüsteem ja prokuratuurid on jätkuvalt poliitilise sekkumise suhtes haavatavad. Albaanias on endiselt probleemiks püüdlused sekkuda kohtusüsteemi töösse, sealhulgas kohtusüsteemi enda asutuste poolt, ning prokuröridele avaldatav sisemine ja väline surve⁶².

⁵⁸ Euroopa Komisjon, [Serbia 2020 report](#), lk 20.

⁵⁹ Veneetsia komisjon, [announcement of the opinion on the Law on Audio-visual Media Services](#), juuni 2020.

⁶⁰ Euroopa Komisjon, [Serbia 2020 report](#), lk 20.

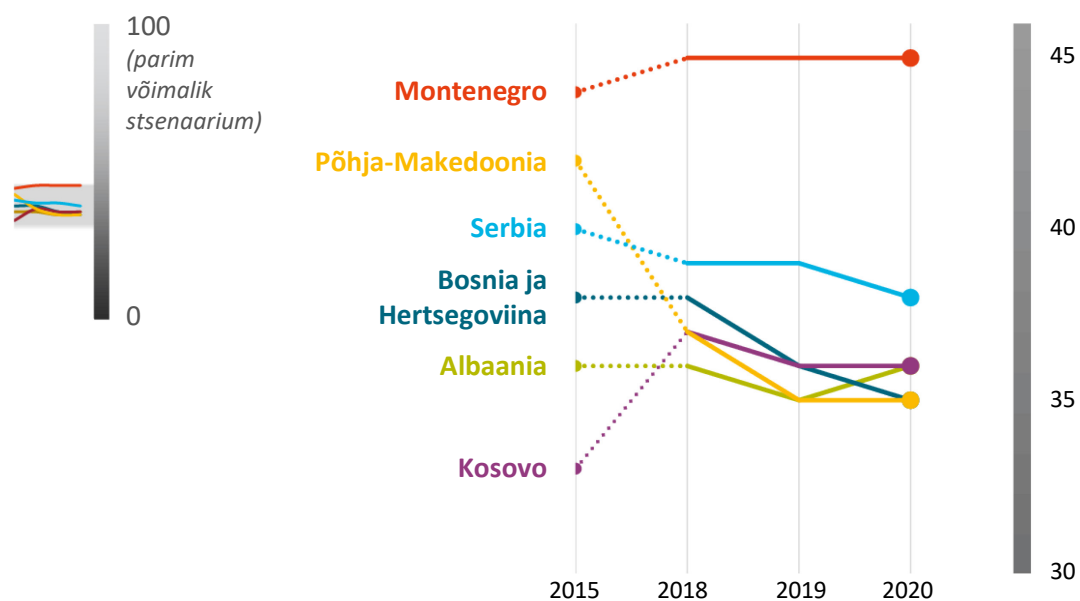
⁶¹ Freedom House, [Nations in Transit](#), Montenegro, 2020.

⁶² Euroopa Komisjon, [Albania 2020 report](#), lk 20.

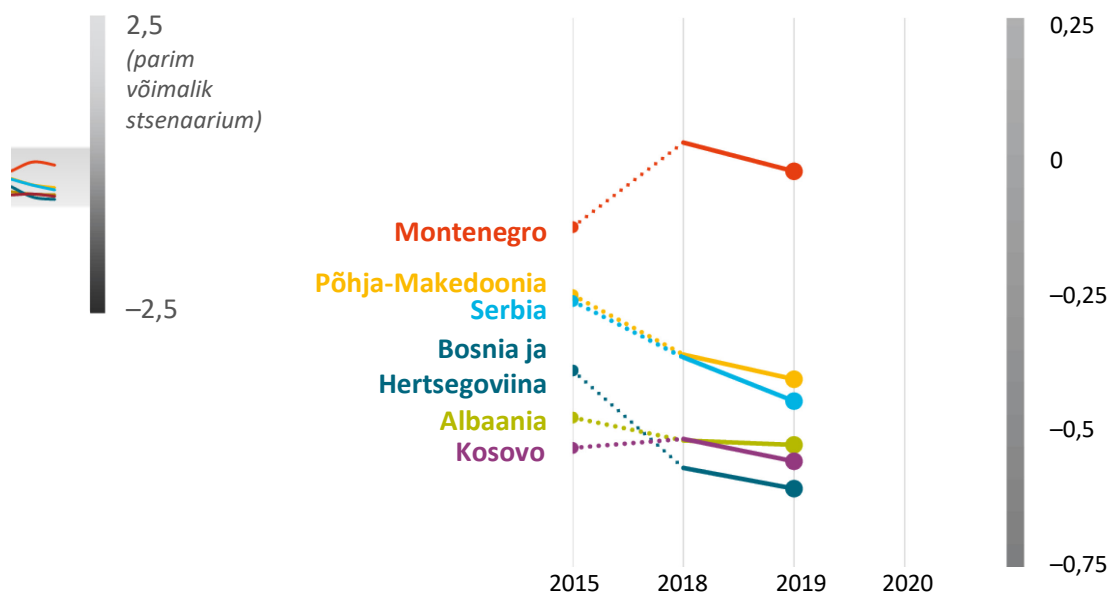
Korruptsioonivastane võitlus

Joonis 9. Valitud korruptsiooninäitajad

Transparency International Korruptsiooni tajumise indeks



Worldwide Governance Indicators Korruptsiooni ohjamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda [Transparency Internationali](#) ja [Worldwide Governance Indicatorsi](#) (Maailmapanga Grupp) andmete alusel.

62 Komisjoni aruannete kohaselt on olukord korruptsioonile eriti vastuvõtlikes sektorites (need, mis hõlmavad märkimisväärseid avaliku sektori kulutusi või millega kaasneb vahetut kontakt avalikkusega) kogu piirkonnas jätkuvalt problemaatiline. Serbia hiljutine seadus taristuprojektide erimenetluste kohta, mis võimaldab eelkõige nn strateegilise tähtsusega projektide vabastamist riigihanke-eeskirjade kohaldamisest, on tekitanud tõsist muret korruptsiooniohu pärast⁶³. Transparency Serbia mõistis hukka tava nimetada ametisse direktori kohusetäitjaid, kes haldavad riigi vara ja kelle töölepingu kehtivad vaid kuus kuud, kuna see võimaldab valitseval parteil n-ö hoida neid isikuid lühikese lõa otsas⁶⁴.

63 Oma viimastes aruannetes Montenegro edusammude kohta⁶⁵ ELi liikmesuse suunas märkis komisjon, et korruptsioonivastases võitluses on paljudes valdkondades tehtud vaid piiratud edusamme, mis tekitab endiselt muret. Muu hulgas mainitakse aruannetes seda, et 2019. aastal avaldas üks ärimees salajased videosalvestised – ja hiljem salajased helisalvestised ja dokumendid –, mis seovad arvukalt avaliku elu tegelasi olulistest riigiasutustest väidetavate ebaseadusliku erakondade rahastamise ja altkäemaksuskandaalidega.

64 Albaanias teatas riigihankeamet, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste arv on viimastel aastatel märkimisväärselt vähenenud. Küsitletud ettevõtjate esindajad ja ajakirjanikud (kohtumiste loetelu vt *II lisast*) ütlesid aga, et korruptsioon riigihangetes on laialt levinud, kusjuures on selgeid märke riigi kaaperdamisest: menetlustes puudub sageli tõhus konkurents, riigihangete pakkumuste hinnad on ülepaisutatud ning kontsessioonilepingute sõlmimiseks korraldatavad hanked ei ole läbipaistvad.

⁶³ Euroopa Komisjon, [Serbia 2020 report](#), lk 29.

⁶⁴ [Comment by the President of Transparency Serbia after the release of the 2020 report.](#)

⁶⁵ Montenegro [2019.](#) ja [2020. aasta](#) aruanded.

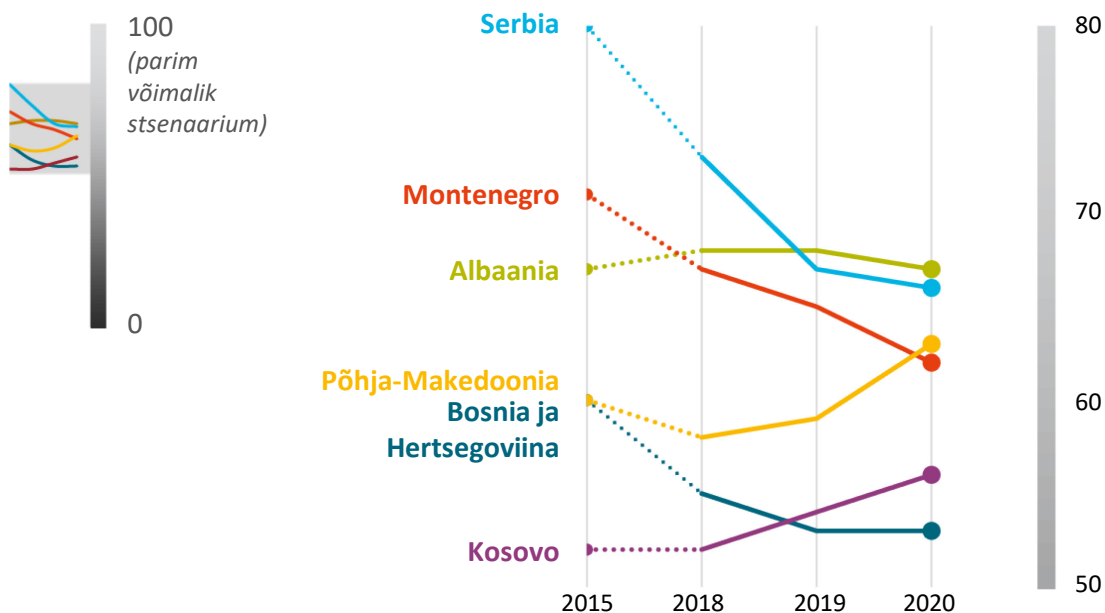
65 Transparency Internationali ja Maailmapanga korrupsiooninäitajad (vt [joonis 9](#)) kinnitavad, et vaatamata aastatepikkustele ELi reformimeetmetele ei ole riigi kaaperdamist ja laialt levinud korrupsiooni suudetud ohjeldada. Oleme seisukohal, et sisulise mõju saavutamiseks vajab EL koordineeritud ja samaaegset tegutsemist paljudes õigusriigi põhimõttega seotud poliitikavaldkondades⁶⁶. 2020. aasta läbirääkimispeatükkide rühmadesse koondamine, mis tähendab seda, et paralleelselt hinnatakse 23. peatükki (kohtusüsteem ja põhiõigused), 24. peatükki (õigus, vabadus ja turvalisus), 5. peatükki (riigihanked), 18. peatükki (statistika) ja 32. peatükki (finantskontroll pluss majanduslikud kriteeriumid, demokraatlike institutsioonide toimimine ja avaliku halduse reform), peaks võimaldama sellist lähenemisviisi⁶⁷ ja on seega samm õiges suunas. See muudatus kehtib siiski ainult Montenegro ja Serbia suhtes, kellega praegu läbirääkimisi peetakse, ning seda ei ole veel praktikas rakendatud.

Väljendusvabadus

Joonis 10. Valitud väljendusvabaduse näitajad

Freedom House

Maailma vabaduse indeks*

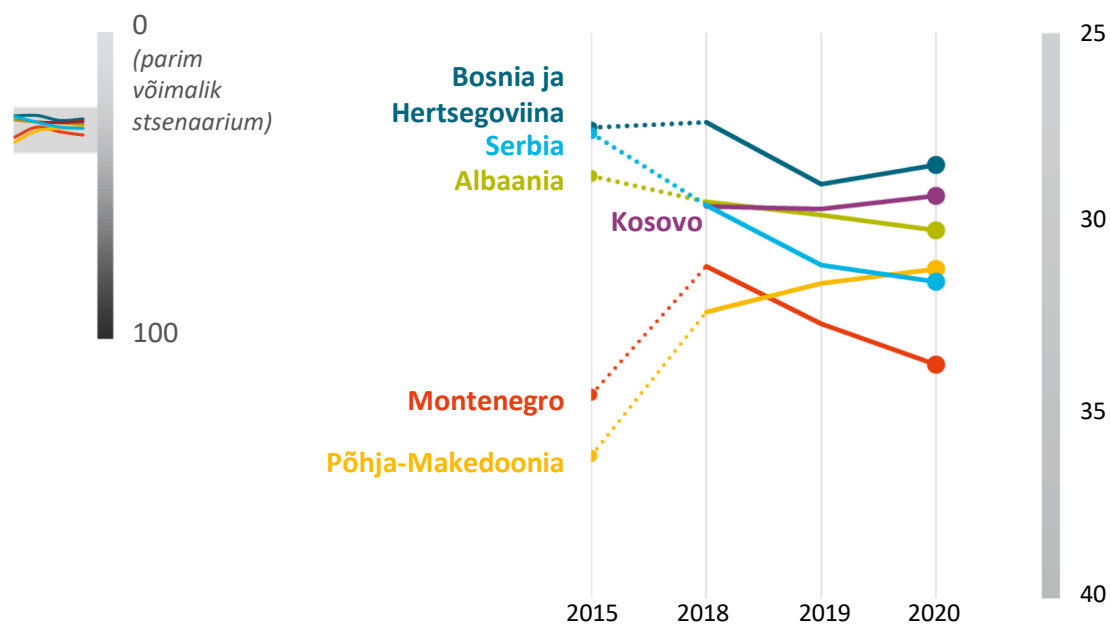


* Indeksil on mitu komponenti, kuid me leiame, et need kõik on seotud väljendusvabadusega.

⁶⁶ Vt näiteks Marko Kmezić ja Florian Bieber, „Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries“, eelkõige 4. peatükki „Ways forward“.

Piirideta Reporterid

Ajakirjandusvabaduse indeks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Freedom House'i ja Piirideta Reporterite pressivabaduse indeksi põhjal.

66 Nii Freedom House'i kui ka Piirideta Reporterite hinnangul ei ole väljendusvabaduse valdkonnas mingeid edusamme tehtud, välja arvatud Põhja-Makedoonias ja Kosovos. Komisjoni viimased laienemise aastaaruanded näitavad, et Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro ja Serbia ei ole alates 2015. aastast edusamme teinud (vt [joonis 7](#)).

67 Rünnakud ajakirjanike vastu on kogu piirkonnas tõsine probleem⁶⁸. Ajakirjanikud ja meediaväljaanded on jätkuvalt hirmutamise, sotsiaalmeedia ähvarduste ja füüsiliste rünnakute sihtmärgiks, kuid samal ajal on uurimine ja süüdistuste esitamine olnud aeglane. Meediamaaastik on jätkuvalt väga polariseerunud ja iseregulatsiooni mehhanismid on endiselt nõrgad. Kogu piirkonnas leviva väärinfo (mida sageli levitab riigi toetusega meedia⁶⁹) kasvav maht polariseerib ühiskonda veelgi, eriti valimiskampaaniate ajal.

⁶⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Ühinemisprotsessi tõhustamine – Lääne-Balkani riikide usutavad väljavaated saada ELi liikmeks“, COM(2020) 57 final, tehniline lisa.

⁶⁸ Human Rights Watch, „Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans“.

⁶⁹ Euractiv, „In Serbia, fake news is spread by state-backed media“, 4.5.2021.

68 Isegi Albaanias, kus on tehtud kõige rohkem edusamme kohtusüsteemi sõltumatuse valdkonnas, on kontrolli ulatuse ja aeglase tempo tõttu süsteemile põhjustatud häired mõjutanud avalikkuse toetust kohtureformidele kohtuasjade kuhjumise tõttu ning see võib õõnestada nende tajutud õiguspärasust. Nende albaanlaste osakaal, kes usuvad, et reformidel on positiivne mõju, kahanes 71%-lt 2016. aastal 53%-le 2019. aastal, ning nende albaanlaste osakaal, kes arvavad, et reforme rakendatakse asjakohaselt, vähenes samal perioodil 46%-lt 32%-le⁷⁰. Albaania üldsus saab teavet peamiselt traditsioonilistest meediakanalitest⁷¹, mida peetakse erahuvidest lähtuvateks ja mis võivad seega korruptsiooniskandaale vähendada või rõhutada, sõltuvalt oma poliitilistest või ärielistest veendumustest. Ka see võib õõnestada reformide tajutavat õiguspärasust.

69 Küsitletud kodanikuühiskonna organisatsioonid juhtisid tähelepanu vajadusele strateegilise kommunikatsiooni järele, et tuua välja reformide positiivne mõju ja selgitada, et kuigi häired on ajutised, toob institutsioonide ümberkorraldamine püsivat kasu. Üldsuse tõhus teavitamine ELi eesmärkidest nõuab jätkuvat koostööd ja kooskõlastamist valitsuste ja kodanikuühiskonna vahel.

70 EL on toetanud valitsuse ja kodanikuühiskonna ametliku koostööraamistiku väljatöötamist, mis on praegu kasutusel kõigis Lääne-Balkani riikides. Siiski ei ole kodanikuühiskonna roll poliitikas ja otsuste tegemisel praegu piisavalt suur. Välja arvatud Põhja-Makedoonias (ja teatud määral ka Montenegros), mille kohta ELi delegatsioon on teatanud kodanikuühiskonna tegutsemiskeskonna hiljutisest paranemisest, on piirkonna kodanikuühiskonna organisatsioonid jäänud tagasihoidlikuks. Albaanias ja Serbias küsitletud kinnitasid, et konsulteerimine on juhuslik ja et kodanikuühiskonna soovitusel jäetakse sageli dokumentide lõppversioonides tähelepanuta. Nad sooviksid tugevdada koostööd ELi delegatsioonide, sõltumatu meediakogukonna ja uurivate ajakirjanikega, et muu hulgas jälgida reformide rakendamist ja selle mõju korruptsiooni arengule ning tõsta avalikkuse ja piirkonna valitsuste teadlikkust.

⁷⁰ IDM, „Opinion poll 2019: Trust in Governance“.

⁷¹ Samas.

Järeldused ja soovitused

71 Lääne-Balkani riikides õigusriigi toimimise edendamiseks antava ELi toetuse tulemuslikkuse auditi peamine järeldus on, et ELi tegevus on aidanud kaasa reformidele tehnilistes valdkondades, nagu kohtusüsteemi tõhusus ja asjakohaste õigusaktide väljatöötamine, kuid ebapiisava poliitilise tahte kontekstis on selle üldine mõju õigusriigi toimimiseks vajalike reformide edenemisele piirkonnas olnud piiratud.

72 Hoolimata mõnest hiljutisest positiivsest arengust, peamiselt Albaanias ja Põhja-Makedoonias, on komisjon ja teised rahvusvahelised organisatsioonid tõdenud, et õigusriiklus on vähe edenenud. Põhimõttelised probleemid püsivad sellistes valdkondades nagu kohtusüsteemi sõltumatus, võimu koondumine, poliitiline sekkumine ja korrupsioon, ning see nõuab täiendavaid pingutusi reformide edendamiseks nendes valdkondades (vt punktid [57–58](#) ja [68](#)).

1. soovitus. Tugevdada mehhanismi õigusriigi toimimist puudutavate reformide edendamiseks laienemisprotsessis

Komisjon peaks tugevdama oma lähenemisviisi, et soodustada ja toetada fundamentaalseid reforme laienemisprotsessis. Eelkõige peaks komisjon keskenduma iga laienemisprotsessis osaleva riigi jaoks strateegiliste eesmärkide seadmisele, kehtestades lõplikud mõjunäitajad õigusriigi toimimise põhivaldkondades, nagu kohtusüsteemi sõltumatus, väljendusvabadus, korrupsioonivastane võitlus ja riigi kaaperdamine koos vahe-eesmärkidega nende suunas tehtavate edusammude jälgimiseks.

Tähtaeg: detsember 2022

73 Leidsime, et komisjon on põhimõtte „põhialused kõigepealt“ ja alates 2020. aastast läbirääkimispeatükkide rühmadesse koondamise kaudu pööranud suuremat tähelepanu õigusriigi põhimõtte järgimisele Lääne-Balkani riikides ning on üldiselt muutnud ELi õigusriigi toimimist käsitlevad poliitilised prioriteedid ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) konkreetseteks meetmeteks (vt punktid [25–27](#)).

74 Teised rahvusvahelised organisatsioonid, mõttekojad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid on tuvastanud komisjoniga samad õigusriigi toimimise seisukohast olulised valdkonnad. Samas leidsime, et ELi toetus kodanikuühiskonna tegevusele õigusriigi valdkonnas on sektori vajadustele vastamiseks ebapiisav ja selle mõju ei seirata põhjalikult. Näiteks on komisjon loobunud IPA II näitajast kodanikuühiskonna reformiprotsessis osalemise jälgimiseks ja ei anna seetõttu aru selle valdkonna edusammudest (vt punktid **28–31**).

75 Toetav meedia ja kodanikuühiskonna keskkond võib aidata tutvustada ja selgitada ELi meetmete eesmärke ja tulemusi, selgitada ELi liikmeks saamise võimalusi ja edendada ELi demokraatlikke põhimõtteid. Leidsime, et väljendusvabaduse valdkonnas on kõigis kuues riigis tehtud kõige vähem edusamme. Mõnes riigis väheneb avalikkuse toetus ühinemiseks vajalikele reformidele (vt punktid **68–70**).

2. soovitus. Suurendada toetust kodanikuühiskonnale, kes seisab õigusriigi toimimist toetavate reformide ja meedia sõltumatuse eest

Komisjon ja Euroopa välisteenistus peaksid suurendama oma toetust sõltumatutele kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja sõltumatutele ajakirjanikele. Eelkõige peaksid nad:

- a) seadma prioriteediks sõltumatu meedia ja õigusriigi valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonide toetamise, eraldades kodanikuühiskonna organisatsioonidele IPA III rahastamisvahendist raha õigusriigi tegevuste alt;
- b) andma kodanikuühiskonna organisatsioonide ja sõltumatute meediaorganisatsioonide pikaajalist rahalist toetust, mis ei põhineks üksnes projektide rahastamisel;
- c) aitama kodanikuühiskonnal ja sõltumatutel meediaorganisatsioonidel töötada välja konkreetse riigi jaoks kohandatud tööriistad korrupsiooni dünaamika jälgimiseks;
- d) jälgima konkreetsete tulemusnäitajate abil kodanikuühiskonna organisatsioonide panust õigusriigi reformidesse.

Tähtaeg: detsember 2022

76 Kuigi komisjon on tunnistanud, et haldussuutlikkus ja poliitiline tahe on IPA projektide rakendamisel peamised riskivaldkonnad, ei leidnud me konkreetseid meetmeid nende riskide leevendamiseks. Eelkõige ei võeta peamisi riske aluseks, kui kujundatakse projektide rahastamise või rakendamise eeltingimusi, ja nii ei saa neid kasutada ka konkreetsete leevendusmeetmete väljatöötamiseks. ELi delegatsioonid on harva kasutanud ka võimalust peatada IPA rahaline toetus, kui reformid ei edene rahuldavalt. IPA II rahastamisvahendist puuduvad piisavalt ranged tingimuslikkuse sätted, mille kohaselt tooks õigusriigi reformide seiskumine kaasa teiste sektorite rahastamise otsese vähendamise. Komisjoni seadusandlik ettepanek IPA III määruse kohta tugevdab tingimuslikkust. Eelnõus ei ole aga selgelt välja toodud, kuidas tingimuslikkus mõjutab rahaliste vahendite eraldamist (vt punktid [34–35](#) ja [38–41](#)).

77 Samuti leidsime, et kui nõukogu on kohaldanud poliitilist tingimuslikkust üldise tasakaalu klausli vormis, on see ajendanud partnerriike oma reformikavadega edasi liikuma. Komisjoni ja nõukogu vahel on tekkinud lahkarvamusi selles osas, mil määral on partnerriik klauslit täitnud. Meie arvates ohustab selline olukord tingimuslikkuse ergutavat mõju (vt punktid [41–45](#)).

3. soovitus. Tugevdada ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA III) raames tingimuslikkuse kasutamist

Komisjon peaks siduma IPA III rahastamisvahendi raha väljamaksmise õigusriigiga mitteseotud valdkondades (nt maaelu areng ja taristu) õigusriikluse edendamisega.

Tähtaeg: detsember 2022

78 Õigusriik hõlmab mitut omavahel seotud valdkonnaülest valdkonda. 2020. aasta laienemismetoodika on samm õiges suunas, sest see sisaldab läbirääkimispeatükkide rühmadesse koondamist, võimaldades seega komisjonil ühinemisläbirääkimiste ajal käsitleda kõiki õigusriigiga seotud valdkondi samaaegselt. Uus metoodika on siiski liiga hiljutine, et olla saavutanud nähtavaid tulemusi, ning seda kohaldatakse ainult läbirääkimisi pidavate riikide suhtes. Õigusriigi valdkonnaülene olemus tähendab, et selle puudulik toimimine võib negatiivselt mõjutada muudes IPA sektorites rahastatavaid ELi meetmeid (vt punkt [65](#)).

79 Enamik lõpuleviidud projekte on saavutanud kavandatud väljundid ja umbes pooled neist on saavutanud kavandatud tulemid. Käimasolevate projektide puhul on kas liiga vara anda hinnangut, kuna projekte on pikendatud, või ei saa edusamme mõõta, kuna tulemuslikkuse kohta puudub teave või on see ebapiisava kvaliteediga. Tulemustele orienteeritud seire on aidanud projektide tulemusi esile tõsta ja nende rakendamist parandada. Kokkuvõttes leidsime, et IPA abi on aidanud parandada kohtusüsteemi tõhusust ning oli võtmetähtsusega õigusraamistiku rakendamisel ja ennetava lähenemisviisi juurutamisel korruptsioonivastases võitluses (vt punktid [47–51](#)).

80 Peamised takistused projektide kestlikkuse tagamisel on vähene finants- ja institutsiooniline suutlikkus ning poliitilise tahte puudumine. Kohalikud riigiasutused võtavad üle vaid vähesed IPA projektid ja seega ei pruugi need pärast ELi toetuse lõppemist olla rahaliselt kestlikud. Lisaks sellele ohustab ELi abi üldist kestlikkust õigusriigi toetamisel viimase 20 aasta jooksul tehtud tagasihoidlik edasimineku, kuna see tekitab küsimusi ühinemisprotsessi usaldusvärsuse kohta. Aruandlus saadud kogemuste kohta võib aidata tuvastada tulemuslikkusega seotud probleeme ja tulemuste kestlikkust pärssivaid takistusi, kuid seda ei kasutata tavaliselt projektide kavandamisel (vt punktid [52–56](#)).

4. soovitus. Tugevdada projektide alast aruandlust ja seiret

Komisjon peaks:

- a) koostama kõigi asjakohaste IPA rahastamisvahendist rahastatavate projektide jaoks usaldusväärsed loogilised raamistikud, mis sisaldavad muu hulgas selgelt määratletud väljund- ja tuleminäitajaid, kasutades lähte- ja sihtväärtusi;
- b) suurendama IPA III rahastamisvahendist rahastatavate projektide tulemustele suunatud seiremissioonide kasutamist õigusriigi valdkonnas;
- c) lisama kõigisse projektide lõpparuannetesse kogemusi käsitleva osa, mis sisaldab järeltulemuste ja soovitusi, et parandada tulevaste projektide tulemuste kestlikkust.

Tähtaeg: detsember 2022

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, võttis käesoleva aruande vastu 9. novembril 2021 Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner Lehne



































Lisad






I lisa. Auditeeritud projektid – väljundid ja tulemid

Projekt pooleli / lõpparuanne puudub  –

Möödetavad näitajad puuduvad 

Ajakavas (seisuga 1/2021)
 Ei    Jah

Nr	Riik	Projekti nimi	Väljundid on saavutatud	Tulemid on saavutatud
1	Albaania	Sector reform contract for the fight against corruption in Albania		
2	Albaania	International Monitoring Operation. Support to the process of temporary re-evaluation of Judges and Prosecutors in Albania		
3	Albaania	Support to the formulation, coordination and implementation of anti-corruption policies		
4	Albaania	EURALIUS IV - Consolidation of the Justice System in Albania		
5	Bosnia ja Hertsegoviina	EU4Justice - Support to the Fight against Organised Crime and Corruption in Bosnia and Herzegovina		
6	Bosnia ja Hertsegoviina	Construction. reconstruction of Municipal, Cantonal Court and Prosecutors Office in Tuzla		
7	Bosnia ja Hertsegoviina	Building an Effective and Citizen-friendly Judiciary		
8	Kosovo	Strengthening Efficiency, Accountability and Transparency of the Judicial and Prosecutorial System in Kosovo		
9	Kosovo	Further support to Kosovo Institutions in their fight against organized crime, corruption and CVE		
10	Montenegro	EU Support to the Rule of Law II (EUROL II)		
11	Põhja-Makedoonia	Support to Justice Sector Reform		
12	Serbia	Judicial Efficiency		
13	Serbia	Prevention and fight against corruption		
14	Serbia	Strengthening Capacities of the Ministry of Justice in line with the Requirements of the EU Accession Negotiation Process		
15	Serbia	EU for Serbia - Support to the High Judicial Council		
16	Serbia	Reconstruction of Judicial Academy Building in Belgrade		
17	Serbia	Strengthening Capacities of Internal Control in the Fight against Corruption within the Ministry of Interior		

Nr	Riik	Projekti nimi	Väljundid on saavutatud	Tulemid on saavutatud
18	Mitut riiki hõlmav	European Union, Council of Europe Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey		
19	Mitut riiki hõlmav	Support to independent media and civil society in the Western Balkans and Turkey		
20	Mitut riiki hõlmav	Countering Serious Crime in the Western Balkans		

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

II lisa. Küsitletud sidusrühmade nimekiri (videokoosoleku teel)

Videokoosolek
NAABRUSPOLIITIKA JA LAIENEMISLÄBIRÄÄKIMISTE PEADIREKTORAAT
EUROOPA VÄLISTEENISTUS
ALBAANIA
ELi delegatsioon: valdkonnapoliitika dialoog ja poliitilised perspektiivid
ELi delegatsioon: valimisse kaasatud projektid
United States Agency for International Development (USAID) – Ameerika Ühendriikide rahvusvahelise arengu amet
US Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training Program (OPDAT) – USA ülemeremaade prokuratuuride arendamise, abistamise ja koolituse programm
Euroopa Nõukogu
Kaubandus- ja Tööstuskodade Liit
Balkan Investigative Reporting network (BIRN) – Balkani uuriva ajakirjanduse võrgustik
Institute of Democracy and Mediation (IDM) – Demokraatia ja vahendamise instituut
The Albanian National Training and Technical Assistance Resource Center (ANTTARC) – Albaania riiklik koolitus- ja tehnilise abi ressursikeskus
Partners Albania
Agency of support of Civil Society (AMSHC) – kodanikuühiskonna tugiamet
School of Magistrates – kohtunike kool
Justiitsministeerium
Kõrgem kohtunõukogu
Saksamaa kaubanduskojad
Itaalia kaubanduskojad
Korruptsioonivastane rakkerühm
Eriprokuratuur
High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets and Conflicts of Interest (HIDAACI) – Varade ja huvide konfliktide deklareerimise ja auditeerimise kõrgem inspeksioon

Videokoosolek
BOSNIA ja HERTSEGOVIINA
ELi delegatsioon: valimisse kaasatud projektid
SERBIA
ELi delegatsioon: Valdkonnapoliitika dialoog ja poliitilised perspektiivid
ELi delegatsioon: valimisse kaasatud projektid
Euroopa integratsiooni ministeerium / riiklik IPA koordinaator
Peaministri meedianõunik
Euroopa Nõukogu
Serbia kaubanduskojad
Saksamaa kaubanduskojad
Balkan Investigative Reporting Network (BIRN) – Balkani uuriva ajakirjanduse võrgustik
Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA) – Teadusuuringute, läbipaistvuse ja aruandluse keskus
National Convention on the European Union (NKEU) – Euroopa Liidu riiklik konventsioon
Justiitsministeerium – Euroopa integratsiooni ja rahvusvaheliste projektide sektor
Korruptsiooni ennetamise riiklik amet
Justiitsministeerium – kohtusüsteemi aseminister
United States Agency for International Development (USAID) – Ameerika Ühendriikide rahvusvahelise arenduse amet
Vabariigi prokuratuur
Kõrgema kohtunõukogu sekretariaat
Kohtuakadeemia
Endine kodanikuühiskonnaga tehtava koostöö büroo
Korruptsioonivastase võitluse prokurör
Siseministeerium – siseauditi talitus, korruptsioonivastase võitluse osakond

Mõisted ja lühendid

EEAS: Euroopa välisteenistus

GRECO: riikide korrupsioonivastane ühendus – Euroopa Nõukogu organ, mis jälgib, et liikmesriigid järgiksid organisatsiooni korrupsioonivastaseid standardeid

IPA: ühinemiseelse abi rahastamisvahend, ELi vahend tehnilise ja haldussuutlikkuse suurendamiseks kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides

Loogiline raamistik: üksikasjalik planeerimisvahend, mis hõlmab projekti rakendamist, juhtimist, seiret ja hindamist

Stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping: leping, mille EL sõlmib stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi raames iga Lääne-Balkani riigiga eraldi

Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess: ELi poliitika Lääne-Balkani riikide suhtes, mille eesmärk on viia läbi reforme, et neist saaksid tulevikus liikmesriigid

Tulem: projektiga kaasnevad kohesed või pikaajalised, kavandatud või kavandamata muutused, näiteks parema väljaõppega tööjõust tulenev kasu

Tulemustele orienteeritud seire: sõltumatute ekspertide poolne käimasolevate projektide väljundite ja tulemite läbivaatamine selliste kriteeriumide alusel nagu asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus, mõju ja kestlikkus

Väljundid: projekti abil loodu või saavutatu, näiteks korraldatud koolitus või rajatud tee

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Auditirühm

Euroopa Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Audititulemuste valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse ning julgeoleku- ja õigusteemadega tegelev III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Bettina Jakobsen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Juhan Parts, keda toetasid kabinetiülem Ken-Marti Vaher, kabineti nõunik Margus Kurm, valdkonnajuht Alejandro Ballester Gallardo, auditijuht Theodoros Orfanos ning audiitorid Naiara Zabala Eguiraun ja Flavia Di Marco. Keelealast abi osutas Thomas Everett.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2022.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt.

— Joonised 1 ja 4: ikoonide autor [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-7183-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/727570	QJ-AB-21-028-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-7200-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/505297	QJ-AB-21-028-ET-Q

Õigusriigi põhimõte on ELi liikmesriikide üks ühistest väärtustest ja sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2. See on ka oluline ja vajalik tingimus ELi liikmeks saamiseks. Auditeerisime, kas ELi toetus õigusriigi toimimisele kuues ELi liikmeks püüdlevas Lääne-Balkani riigis on olnud tõhus. Kokkuvõttes leidsime, et kuigi ELi tegevus on aidanud kaasa reformidele tehnilistes ja sisulistes valdkondades, nagu kohtusüsteemi tõhususe parandamine ja asjakohaste õigusaktide väljatöötamine, on sellel olnud väike üldine mõju õigusriigi põhimõtte järgimise põhjalikele reformidele piirkonnas. Soovitame komisjonil tugevdada õigusriigi reformide edendamise mehhanismi, suurendada toetust kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja sõltumatule meediale, kasutada rohkem tingimuslikkust ning parandada projektide aruandlust ja seiret.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors