

Specialioji ataskaita

ES parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose:

nepaisant pastangų, esminės problemos
neišspręstos



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–VIII
Įvadas	01–17
Vakarų Balkanai	04–08
ES parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose	09–17
Audito apimtis ir metodas	18–23
Pastabos	24–70
ES prioritetai dėl teisinės valstybės Vakarų Balkanuose yra aiškūs, tačiau vis dar nepakankamai skiriama dėmesio pagrindinėms rizikoms	24–45
Pagal PNPP II teikiama parama atitinka ES politinius prioritetus, tačiau iš dalies pamirštama, kad teisinės valstybės srityje esminis vaidmuo tenka pilietinei visuomenei	25–31
Komisija pagrindines rizikas, kylančias ES veiksmų tvariam poveikiui, mažina nesistemiškai	32–45
ES savo veiksmis prisidėjo prie reformų, bet bendras poveikis teisinės valstybės pažangai buvo mažas	46–70
Projektų planuojami išdirbiai daugeliu atveju buvo pasiekti, bet rezultatai yra techniniai ir susiję su veikla	47–51
Vykdamt projektų stebėseną kartais nebūdavo įvertinti rezultatai ir tikėtina, kad nedaug projektų bus tvarūs	52–56
Nepaisant daug metų teikiamos ES paramos reformoms Vakarų Balkanuose, esminės problemos išlieka	57–70
Išvados ir rekomendacijos	71–80
PRIEDAI	
I priedas. Audituoti projektai. Išdirbiai ir rezultatai	
II priedas. Apklaustų (vaizdo konferencijoje) suinteresuotųjų subjektų sąrašas	

Žodynėlis ir santrumpos

Komisijos ir EIVT atsakymai

Chronologija

Audito grupė

Santrauka

I Europos Taryba teisinės valstybės principą apibrėžė kaip daugialypę sąvoką, pagal kurią, *inter alia*, visi valdžios įgaliojimai įgyvendinami neviršijant įstatymu nustatytų ribų, paisant demokratijos ir pagrindinių teisių vertybių ir kontroliuojant nepriklausomiems ir nešališkiems teismams. ES priėmė šią apibrėžtį ir įtvirtino teisinės valstybės principą Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje kaip vieną iš valstybių narių bendrų vertybių. Tai yra pagrindinis ES užsienio politikos principas. Be to, tai yra esminė ir būtina ES narystės sąlyga.

II Šešios ES nepriklausančios Vakarų Balkanų šalys (Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Kosovas*, Juodkalnija, Šiaurės Makedonija ir Serbija) gauna finansavimą iš kelių šaltinių, bet ES yra didžiausia šio regiono paramos teikėja. ES finansinė parama šioms šalims daugiausia teikiama pagal Pasirengimo narystei paramos priemonę (šiuo metu PNPP II). Teisinė valstybė yra vienas iš devynių PNPP II prioritetinių sektorių. Jis remiamas iš tam skirtų biudžeto asignavimų, kurie 2014–2020 m. laikotarpiu siekė 700 milijonų eurų.

III Atlikome auditą, kad išsiaiškintume, ar ES parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose 2014–2020 m. laikotarpiu buvo veiksminga. Išnagrinėjome su teisine valstybe susijusius teisingumo ir teisminių institucijų, kovos su korupcija ir žmogaus teisių aspektus, t. y. teisę kreiptis į teismą ir saviraiškos laisvę. Visų pirma vertinome, ar parama buvo gerai suplanuota ir ar pasiekta planuotų rezultatų. Siekėme pateikti nepriklausomą vertinimą šia tema, atsižvelgdami į 2018 m. vasario mėn. ES strategiją dėl Vakarų Balkanų ir 2020 m. pokyčius, atsiradusius dėl naujos stojimo derybų metodikos.

IV Apskritai nustatėme, kad, nors ES savo veiksmais prisidėjo prie reformų techninėse ir veiklos srityse, pavyzdžiui, gerinant teisminių institucijų efektyvumą ir rengiant atitinkamus teisės aktus, jų bendras poveikis esminėms teisinės valstybės reformoms šiame regione buvo nedidelis. Viena pagrindinių to priežasčių – nepakankama vidaus politinė valia vykdyti būtinas reformas.

V Kitos tarptautinės organizacijos, idėjų institutai ir pilietinės visuomenės organizacijos pritaria Komisijos teisinės valstybės prioritetams. Nepaisant to, ES parama pilietinės visuomenės veiksams, susijusiems su teisine valstybe, šalies viduje

* Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244/1999 bei TTT nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos.

yra nepakankama šio sektoriaus poreikiams patenkinti ir jos poveikis nėra atidžiai stebimas. Siekiant skatinti demokratinis principus ir propaguoti pokyčių poreikį rengiantis ES narystei, būtina sukurti sveiką žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės aplinką. Tačiau žodžio laisvė yra ta sritis, kurioje padaryta mažiausia pažanga visose šešiose šalyse. Kai kuriose iš jų viešoji parama reformoms, kurios būtinos stojimui į ES, mažėja.

VI Be politinės valios ir atsakomybės už reformas stokos, Pasirengimo narystei paramos priemonės (PNPP II) projektai taip pat gali strigti dėl ribotų administracinių gebėjimų. Tačiau Komisija veiksmingomis priemonėmis šiai rizikai sumažinti naudojami nesistemiškai. Politinių paramos sąlygų taikymo taisyklės nėra aiškios, o PNPP II trūksta griežtų sąlygų nuostatų, pagal kurias stringančios teisinės valstybės reformos būtų tiesiogiai susietos su kitų sektorių finansavimo ribojimu.

VII Nuo 2020 m. galiojanti stojimo derybų metodika yra žingsnis teisinga linkme, nes sugrupavus derybų skyrius Komisija stojimo derybose gali vienu metu nagrinėti visas su teisine valstybe susijusias sritis. Tačiau nauja metodika priimta visai neseniai, todėl akivaizdžių rezultatų dar reikia palaukti.

VIII Remdamiesi šiomis išvadomis rekomenduojame, kad Komisija ir EIVT:

- sustiprintų teisinės valstybės reformų skatinimo mechanizmą plėtros procese;
- teiktų intensyvesnę paramą pilietinei visuomenei, dalyvaujančiai vykdam teisinės valstybės reformas, ir žiniasklaidos nepriklausomumui;
- aktyviau taikytų paramos sąlygas PNPP III;
- griežtintų projektų ataskaitų teikimą ir stebėseną.

Ivadas

01 Komisija teisinę valstybę pavadino „bet kokios šiuolaikinės konstitucinės demokratijos stubur[u]“¹. Pagal Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnį, teisinė valstybė yra viena iš svarbiausių vertybių, kuriomis grindžiama ES, taip pat teisinė valstybė yra pagrindinis Sąjungos išorės veikslių principas². Jis tvirtai susietas su stojimo procesu ir yra esminė ir būtina ES narystės sąlyga³. Stojimo derybose svarbiausias dėmesys skiriamas ES teisės priėmimui ir įgyvendinimui. ES teisę, žinomą kaip *acquis*, sudaro 35 vadinamieji teisės aktų skyriai. Juose suformuluotos taisyklės, kurių turi laikytis visos ES valstybės narės.

02 Teisinė valstybė – tai ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtinta ES vertybė. Ji apima teisėtumo principus, t. y. skaidrų, atskaitingą, demokratinį ir pliuralistinį teisėkūros procesą; teisinį tikrumą, vykdomųjų galių savivalės draudimą; veiksmingą nepriklausomų ir nešališkų teismų teisminę apsaugą, įskaitant teisę kreiptis į teismą, taip pat pagrindinių teisių srityje; valdžių padalijimą ir nediskriminavimą bei lygybę prieš įstatymą⁴. Teisinė valstybė apima šešis pagrindinius principus⁵ (žr. **1 diagramą**), kuriuos pripažino Europos Teisingumo Teismas ir Europos Žmogaus Teisių Teismas.

¹ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų, COM(2018) 324 *final*, 2018 05 02, p. 1.

² Europos Sąjungos sutarties 21 straipsnis.

³ Žr. **politinius stojimo kriterijus**, kuriuos 1993 m. Kopenhagoje nustatė Europos Vadovų Taryba, Europos Sąjungos sutarties 49 straipsnį.

⁴ 2020 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2020/2092 dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo.

⁵ Europos Komisija, Komisijos komunikatas „Tolesnis teisinės valstybės stiprinimas Sąjungoje. Esama padėtis ir galimi tolesni veiksmai“, 2019 04 03, p. 1.

1 diagrama. Teisinės valstybės principai



Šaltinis: Audito Rūmai.

03 Vienas iš pagrindinių veiksmingos teisinės valstybės požymių yra gebėjimas kontroliuoti politinio ir ekonominio elito galias.⁶ Šiuo požiūriu teisinės valstybės stiprinimas taip pat glaudžiai susijęs su kova su korupcija⁷, kuri yra viena iš didžiausių jai keliamų grėsmių. Korupcija lemia savivalę bei piktnaudžiavimą įgaliojimais ir neigiamai veikia teisėtumo bei teisinio tikrumo principus, taip pakirsdama piliečių pasitikėjimą savo institucijomis. Teisinė valstybė taip pat yra vienas iš svarbiausių ekonomikos augimo veiksnių. Nors Vakarų Balkanų šalys turi didžiulį ekonominį potencialą, teisinės valstybės trūkumai, prastai veikiančios institucijos ir pernelyg didelis valstybės kišimasis trukdo vystytis ekonomikai⁸.

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 m., p. 3.

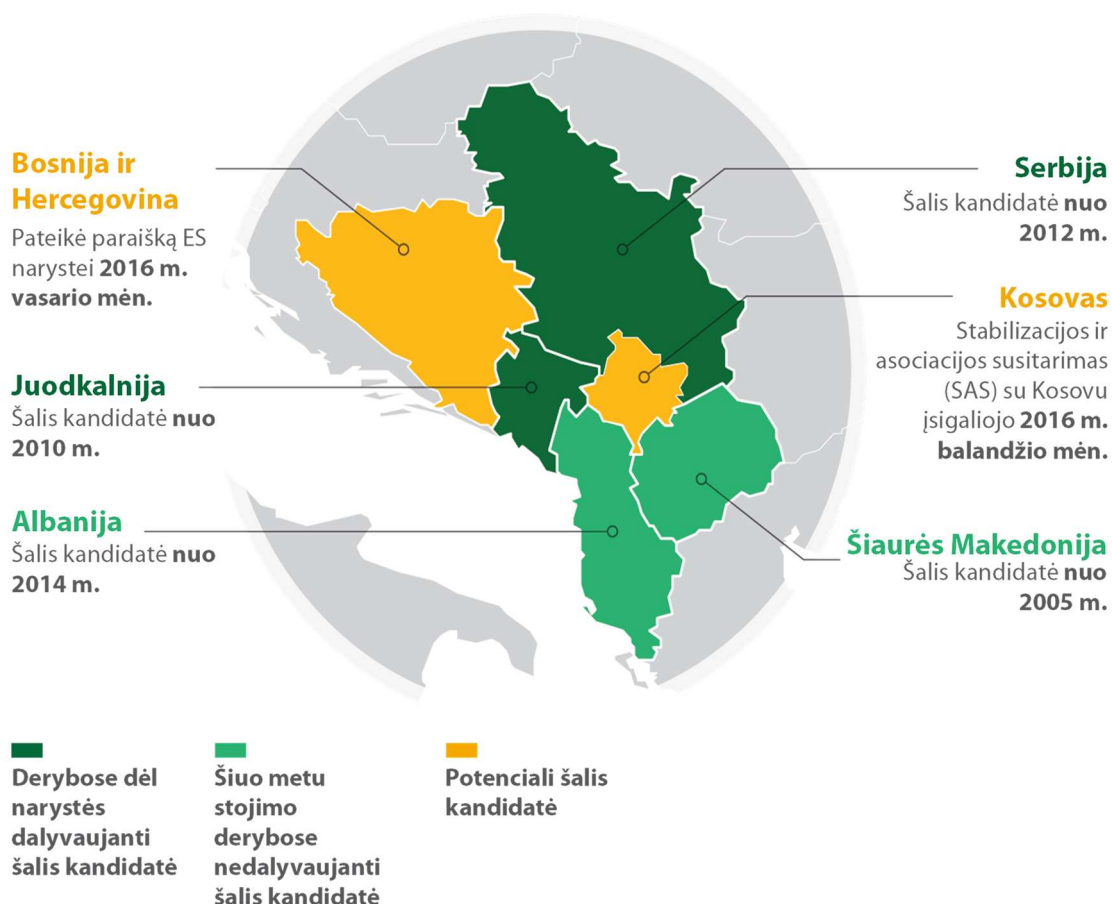
⁷ [ES kovos su korupcija veiksmai – Pasikeitimas nuomonėmis](#), Europos Sąjungos Taryba, 12 276/19, 2019 09 27, p. 3.

⁸ [COM\(2018\) 65 final](#), 2018 02 06, p. 6.

Vakarų Balkanai

04 XX a. devintojo dešimtmečio ekonominė ir politinė krizė, kartu su atgyjančiu nacionalizmu, paskutiniame to amžiaus dešimtmetyje įsiplieskus ginkluotam konfliktui suskaldė Jugoslaviją pagal ją sudarančių respublikų sienas. Susiformavo penkios nepriklausomos šalys, prie kurių vėliau prisijungė Juodkalnija (2006 m.) ir Kosovas (2008 m.). Albanija iki 1991 m. buvo visiškai izoliuota komunistinės diktatūros šalis, todėl tuo metu savo viešojo administravimo sistemą ji turėjo kurti nuo pat pradžių. Slovėnija (2004 m.) ir Kroatija (2013 m.) dabar yra ES valstybės narės. Likusios šešios Vakarų Balkanų šalys istoriškai nukentėjo nuo sunkių etninių, politinių ir ekonominių konfliktų, bet jos visos siekia įstoti į ES ir visos šešios yra ES narystės šalys kandidatės arba potencialios šalys kandidatės (žr. **2 diagramą**).

2 diagrama. ES narystės šalys kandidatės ir potencialios šalys kandidatės Vakarų Balkanų regione



Šaltinis: Audito Rūmai.

05 Tačiau dabartinis plėtros etapas trunka kur kas ilgiau nei bet kurios ankstesnės derybos. Pavyzdžiui, Juodkalnija dalyvauja derybose nuo 2012 m., Serbija – nuo 2014 m. ir šios derybos preliminariai baigtos tik atitinkamai dėl trijų ir dviejų skyrių.

Komisija savo 2018 m. komunikate⁹ dėl plėtros ir Vakarų Balkanų aiškiai pripažino rimtą teisinės valstybės padėtį šiame regione, pareikšdama, kad „šalyse aiškiai matyti valstybės užvaldymo, įskaitant sąsajas su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija visais valdymo ir administravimo lygmenimis, elementų, akivaizdaus viešųjų ir privačių interesų painiojimo“.

06 Keliuose tyrimuose nustatyta, kad per pastarąjį dešimtmetį dauguma šio regiono vyriausybių tapo labiau autoritarinės, nepaisant to, kad oficialiai daro pažangą siekdamas ES narystės¹⁰. Manoma, kad Vakarų Balkanų vyriausybės sugebėjo oficialų įsipareigojimą demokratijai ir Europos integracijai suderinti su neoficialia autoritarine tvarka. Iš tiesų organizacija „Freedom House“ savo metinėje ataskaitoje apie demokratijos padėtį visas šešias Vakarų Balkanų šalis laiko pereinamojo arba hibridinio režimo šalimis¹¹ ir mano, kad jose, išskyrus Šiaurės Makedoniją, reiškiasi stabilumo ar net blogėjimo tendencija (žr. **3 diagramą**)¹².

⁹ COM(2018) 65 *final*, 2018 02 06.

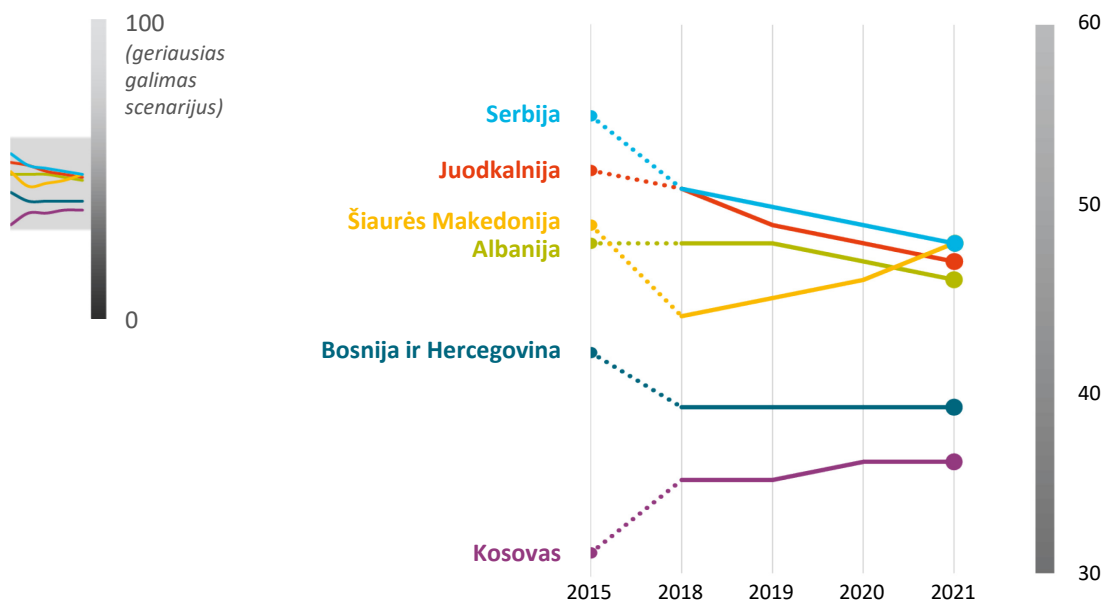
¹⁰ Florian Bieber (2020), „The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans“, p. 139; Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (2018), „The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?“, p. 89; Marko Kmezić (2020): „Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing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

¹¹ Freedom House, *Democracy status*.

¹² Freedom House, *Change in democracy status*.

3 diagrama. Demokratijos vertinimas Vakarų Balkanuose

Organizacija „Freedom House“
Demokratijos vertinimas



Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi organizacijos „Freedom House“ duomenimis.

07 Korupcija vis dar kelia susirūpinimą visose šio regiono šalyse. Pagal organizacijos „Transparency International“ ataskaitą, baudžiamosios teisenos sistemos dažnai nesugeba veiksmingai ištirti, patraukti baudžiamojon atsakomybėn ir sankcionuoti aukšto rango pareigūnų korupcijos atvejų. O nuteistieji dažnai gauna neproporcingai lengvas bausmes. Vyriausybės šiame regione priėmė daug kronizmui palankių teisės aktų, kurių poveikis, be kita ko, – sudarytos privilegijuotos sutartys, pramonės monopolijos ir įdarbinti netinkamos kvalifikacijos valstybės pareigūnai, prisidedantys prie korupcijos¹³.

08 Vis dėlto, pastarieji rinkimai regione dažnai mesdavo iššūkį valdančiajam elitui. Juodkalnijoje 2020 m. rugpjūčio mėn. daugiau nei 30 metų valdžioje buvusi valdančioji partija pralaimėjo parlamento rinkimus įvairialypei opozicijos koalicijai. Bosnijoje ir Hercegovinoje 2020 m. lapkričio mėn. vietos savivaldos rinkimuose piliečiai nusiuko nuo trijų pagrindinių etninių partijų kandidatų ir parėmė politikos nuošalyje veikiančius asmenis. Kosovo rinkėjai susilaikė nuo balsavimo už nusistovėjusias partijas, taigi

¹³ [Transparency International: Captured states in the Western Balkans and Turkey.

santykiu Kosovo rinkimų nugalėtoju tapo buvęs opozicijos judėjimas¹⁴. Albanijoje į 2021 m. gegužės mėn. rinkimus sugrįžo visos partijos – tai įvyko pirmą kartą nuo 2017 m. Stebėtojai išreiškė susirūpinimą dėl to, kad valdančioji partija ir kiti visuomenės veikėjai netinkamai naudoja valstybės išteklius ar vykdo funkcijas¹⁵, o Generalinė prokuratūra pradėjo tyrimus dėl kelių atvejų, apie kuriuos buvo pranešta.

ES parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose

09 2018 m. vasario mėn. Komisija priėmė strategiją „Įtikima plėtros perspektyva ir didesnis ES įsipareigojimas Vakarų Balkanų šalims“. Strategijoje nustatytas veiksmų planas, kurį sudaro konkrečioms bendrų interesų sritims skirtos šešios pavyzdinės iniciatyvos, tarp jų – teisinė valstybė, kurios turėjo būti įgyvendintos 2018–2020 m. laikotarpiu.

10 2020 m., pakeitus stojimo derybų metodiką, derybų skyriai buvo sugrupuoti¹⁶. Šiuo metu svarbiausias vaidmuo tenka pagrindinių klausimų (teisinės valstybės, ekonominių kriterijų ir viešojo administravimo reformos) teminei grupei. Derybos dėl šios grupės skyrių pradedamos pirmiausiai ir baigiamos vėliausiai ir šioje srityje turi būti pasiekta pakankamai pažangos, kad būtų galima pradėti derybas dėl kitų grupių skyrių. Pagal naują stojimo metodiką, be kitų dalykų, dar kartą patvirtinamas poreikis sistemingai naudoti konkrečias tarpusavio vertinimo misijas, išplėsti patariamąsias misijas teisinės valstybės klausimais į visas šalis ir parengti išsamius veiksmų planus teisinės valstybės srityje.

11 ES apima platų sričių, susijusių su teisine valstybe, spektrą (žr. [4 diagramą](#)).

¹⁴ Tena Prelec ir 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, 2021 m. sausio mėn.

¹⁵ Bendras vyriausiojo įgaliotinio ir Komisijos pirmininko pavaduotojo Josepo Borrellio ir už kaimynystės ir plėtros politiką atsakingo Komisijos nario Oliverio Varhely pareiškimas dėl parlamento rinkimų; JAV misija Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijoje.

¹⁶ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Stojimo proceso stiprinimas. Įtikima ES perspektyva Vakarų Balkanų šalims“, COM(2020) 57 *final*.

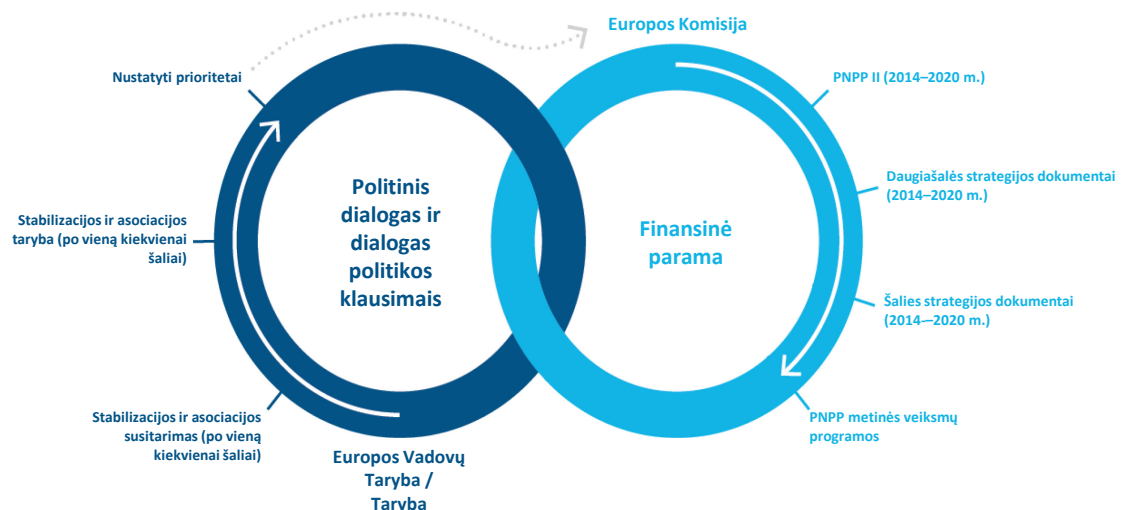
4 diagrama. Teisinė valstybė – ES pagalbos sritys



Šaltinis: Audito Rūmai.

12 Pagalba grindžiama dviem tarpusavyje susijusiais veiksmų srutais: i) politinio dialogo ir dialogo politikos klausimais ir ii) finansinės paramos, daugiausia pagal PNPP II (žr. 5 diagramą).

5 diagrama. ES ir Vakarų Balkanai: nuo politinio dialogo ir dialogo politikos klausimais iki finansinės paramos



Šaltinis: Audito Rūmai.

13 Taryba, Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT) ir Europos Komisija (toliau – Komisija) dalyvauja politiniame dialoge ir dialoge politikos klausimais ES platesnio stabilizacijos ir asociacijos proceso ir jos politikos Vakarų Balkanų atžvilgiu kontekste,

kuris apima stojimo derybų ir galimos ES narystės tikslą. Taip pat Komisija daugiametės strategijos dokumentuose nustato tikslus bei reformų prioritetus ir komunikatuose pateikia gaires (žr. **14–16** dalis).

14 Vakarų Balkanai gauna finansavimą iš kelių šaltinių (Jungtinių Amerikos Valstijų, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, ES valstybių narių), bet pagrindinė šio regiono paramos teikėja yra ES¹⁷. ES finansinė parama daugiausia teikiama pagal Pasirengimo narystei paramos priemonę (šiuo metu PNPP II)¹⁸, kuria remiamas ES narystei reikalingų reformų priėmimas ir įgyvendinimas. Pagalba teikiama įvairiomis formomis, įskaitant dotacijas, paramą biudžetui, pajėgumų didinimą, porinės veiklos vykdymą, techninę pagalbą ir keitimąsi informacija.

15 Teisinė valstybė yra vienas iš devynių PNPP II prioritetinių sektorių, remiamų iš tam skirtų biudžeto asignavimų kiekvienai šaliai. 2014–2020 m. Vakarų Balkanams buvo skirta apie 0,7 milijardo eurų paramos, skirtos teisinei valstybei ir pagrindinėms teisėms; tai sudaro apie 16 % visos ES dvišalės pagalbos šioms šalims (žr. **1 lentelę**)¹⁹.

1 lentelė. PNPP II dvišaliai finansiniai asignavimai teisinei valstybei ir pagrindinėms teisėms

Biudžeto eilutė	Šalis	Milijonais eurų							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Iš viso
22 02 01 01	Albanija	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosnija ir Hercegovina	2	23	3	30	60			117
	Kosovas	21	23	8	3	16	6	18	94
	Šiaurės Makedonija	20	0	15	0	1	1	20	57
	Juodkalnija	7	21	0	0	15	0	0	42
	Serbija	28	28	46	72	29	0	44	246
	Visi Vakarų Balkanai	82	108	95	105	180	20	105	690

Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi 2014–2020 m. kiekvienai šaliai skirtais peržiūrėtais orientaciniais strateginiais dokumentais, su kuriais galima susipažinti [NEAR GD plėtros tinklalapyje](#).

16 Svarbius sprendimus stojimo procese, nuo šalies kandidatės statuso suteikimo iki derybų dėl skyrių pradėjimo ir užbaigimo, vienašališkai priima Taryba. Praktiškai Bendrųjų reikalų taryba prižiūri ES plėtros procesą ir stojimo derybas ir kartą per metus

¹⁷ Kiek ES jau investavo į Vakarų Balkanus? „Klausimai ir atsakymai: Ekonominis ir investicijų planas Vakarų Balkanams“.

¹⁸ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas Nr. 231/2014](#).

¹⁹ Be dvišalės pagalbos, ES taip pat teikia tarpvalstybinę ir daugiašalę pagalbą, įskaitant horizontalias ir regionines teisinės valstybės programas. Tačiau nėra konkretaus finansinio asignavimo vien tik teisinei valstybei.

įvertina padėtį. Diskusijos ir bet kurie jose priimti sprendimai grindžiami Komisijos metiniu komunikatu dėl plėtros ir atskirų šalių pažangos ataskaitomis.

17 2018 m. gegužės mėn. Sofijoje įvykusiame ES ir Vakarų Balkanų aukščiausiojo lygio susitikime ES ir valstybės narės sutarė dėl veiksmų, skirtų teisinei valstybei ir geram valdymui Vakarų Balkanuose remti ir stiprinti. Tai vadinama Sofijos prioritetų darbotvarke:

- stiprinti paramą teisminių institucijų reformai ir kovos su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu pastangoms, įskaitant korupcijos prevencijos pajėgumų stiprinimą;
- išplėsti patariamąsias misijas teisinės valstybės srityje teikiant didesnę valstybių narių ir ES paramą;
- gerinti reformų stebėseną sistemingiau rengiant atvejų analize grindžiamas tarpusavio vertinimo misijas;
- pradėti vykdyti teismo procesų stebėseną didelio masto korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo srityse;
- siekti, kad būtų užtikrintas geresnis teisingumo reformos rezultatų vertinimas;
- teikti paramą Vakarų Balkanams naudojantis Europos demokratijos fondu nepriklausomos ir pliuralistinės žiniasklaidos bei pilietinės visuomenės srityje.

Audito apimtis ir metodas

18 Mūsų audito tikslas – įvertinti, ar ES²⁰ parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose buvo veiksminga. Nusprendėme pateikti nepriklausomą vertinimą šia tema, atsižvelgdami į 2018 m. vasario mėn. ES plėtros strategiją ir 2020 m. pokyčius, atsiradusius dėl naujos stojimo derybų metodikos.

19 Siekdami atsakyti į svarbiausią audito klausimą, nagrinėjome šiuos du papildomus klausimus:

- Ar ES parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose buvo gerai suplanuota?
- Ar ES parama teisinei valstybei Vakarų Balkanuose davė tikėtinų rezultatų?

20 Auditavome Komisijos ir EIVT veiklą Vakarų Balkanuose. Vertindami atskirai šešias Vakarų Balkanų šalis (žr. [2 diagramą](#)), sutelkėme dėmesį į a) PNPP II, kuri yra pagrindinė teisinės valstybės rėmimo priemonė regione, ir b) ES politinį dialogą ir dialogą politikos klausimais su nacionalinėmis institucijomis.

21 Savo audite apsiribojome pagalbos teikimu pagrindinėms valstybės institucijoms ir kitiems svarbiems suinteresuotiesiems subjektams, pavyzdžiui, pilietinės visuomenės organizacijoms (PVO), šiose srityse:

- o teisingumas ir teisminės institucijos, įskaitant nepriklausomumą ir nešališkumą, atskaitomybę, profesionalumą ir kompetenciją, teisingumo kokybę ir efektyvumą;
- o kovos su korupcija priemonės, baudžiamosios teisenos prevenciniai ir tyrimo aspektai ir kova su organizuotu nusikalstamumu;
- o žmogaus teisės – ir tos, kurios yra tiesiogiai susijusios su teisine valstybe, t. y. teisė į teisingą bylos nagrinėjimą ir teisė kreiptis į teismą, ir tos, kurios turi pasekmių teisinei valstybei, t. y. žodžio laisvė (visų pirma žiniasklaidos nepriklausomumas)²¹.

²⁰ Sąvoka „ES“ reiškia įvairius Komisijos generalinius direktoratus (GD), ES delegacijas ir EIVT, bet ne valstybes nares.

²¹ „<...> bandymai sumažinti pliuralizmą ir susilpninti pagrindinius teisinės valstybės sergėtojus, kaip antai pilietinę visuomenę ir nepriklausomą žiniasklaidą, yra įspėjamieji ženklai apie grėsmę teisinei valstybei“; COM(2019) 343 *final* „Teisinės valstybės principo stiprinimas Sąjungoje. Veiksmų planas“, p. 2.

22 Mūsų darbas apėmė visų ES plėtros dokumentų, valdymo ataskaitų, Tarybos ir stabilizacijos ir asociacijos komitetų išvadų, nacionalinių strateginių dokumentų ir veiksmų planų apžvalgą. Atlikome išsamią 20-ies teisinės valstybės projektų, finansuojamų pagal PNPP II šešiose Vakarų Balkanų šalyse 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, analizę. Šiuose projektuose daugiausia dėmesio skiriama teisminių institucijų pajėgumams stiprinti arba kovai su korupcija ar organizuotu nusikalstamumu, paprastai naudojantis technine parama; taip pat auditavome du statybų projektus ir vieną PVO paramos projektą. Išsamus projektų sąrašas pateiktas *I priede*.

23 Siekdami papildyti mūsų atliktą analizę, apklausėme Komisijos, EIVT atstovus ir pagrindinius įgyvendinančiuosius partnerius Albanijoje, Serbijoje ir Bosnijoje ir Hercegovinoje. Be to, uždavėme klausimų pagrindinėms su teisine valstybe susijusioms institucijoms Albanijoje ir Serbijoje, taip pat kitiems svarbiems suinteresuotiesiems subjektams, pavyzdžiui, Europos Tarybai, kitoms tarptautinėms paramos teikėjoms ir PVO (taip pat žr. *I priedą*). Galiausiai, mums padėjo komisija, sudaryta iš trijų išorės akademikų, kurie specializuojasi teisinės valstybės Vakarų Balkanuose klausimais.

Pastabos

ES prioritetai dėl teisinės valstybės Vakarų Balkanuose yra aiškūs, tačiau vis dar nepakankamai skiriama dėmesio pagrindinėms rizikoms

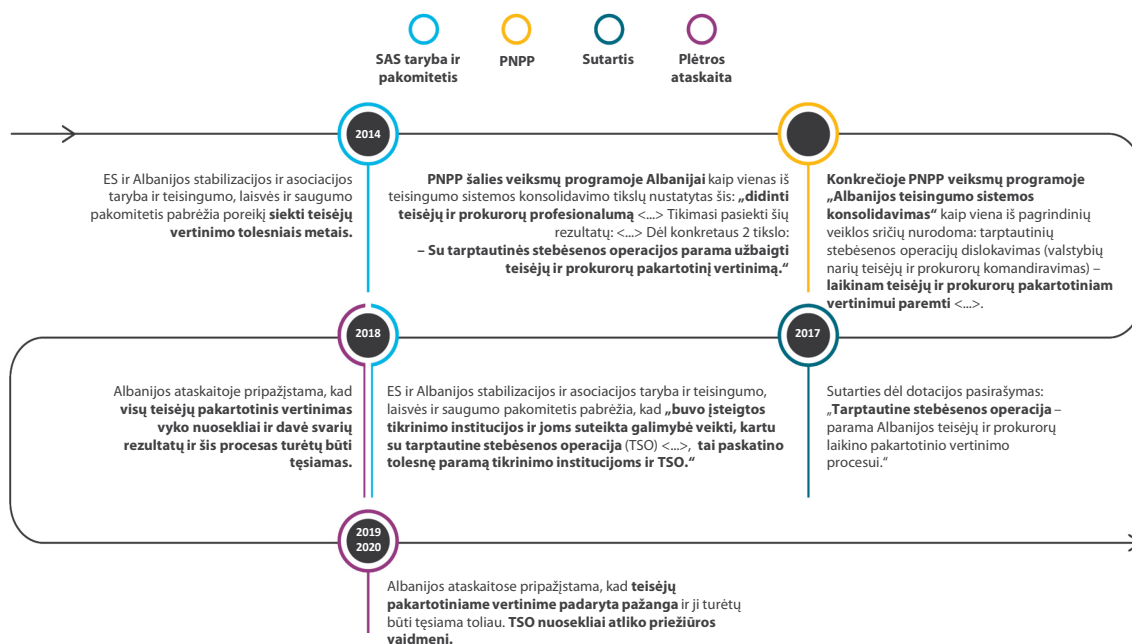
24 Šiame skyriuje nagrinėjame ES paramos teisinei valstybei Vakarų Balkanuose projektą. Visų pirma, vertiname, ar Komisija ir EIVT nustatė pagrindinius teisinės valstybės prioritetus šiame regione ir jų siekė ir ar tie prioritetai atitinka ES politinius pareiškimus ir kitų tarptautinių organizacijų, ekspertų ir idėjų institutų nustatytus prioritetus. Nagrinėjame, ar tinkamai atsižvelgta į politinį dialogą ir dialogą politikos klausimais dėl teisinės valstybės orientaciniuose strateginiuose dokumentuose, kuriuos Komisija parengė su kiekviena iš šešių šalių, ir kaip tai vėliau buvo paversta konkrečiais veiksmais. Taip pat vertinome, ar, planuodama ES veiksmus, Komisija įtraukė konkrečias priemones, siekdama sumažinti efektyvumo ir poveikio riziką.

Pagal PNPP II teikiama parama atitinka ES politinius prioritetus, tačiau iš dalies pamirštama, kad teisinės valstybės srityje esminis vaidmuo tenka pilietinei visuomenei

25 ES parama turi būti derinama su politiniais prioritetais, dėl kurių susitarė ES ir šalys kandidatės, ir atitikti konkrečius jų poreikius. Todėl Komisija turi nustatyti savo politinius prioritetus, grindžiamus konkrečios šalies pagrindinių kliūčių teisinei valstybei gerinti vertinimu.

26 Iš mūsų atlikto 2014–2020 m. laikotarpio PNPP II planavimo ir įgyvendinimo dokumentų vertinimo matyti suderinimas su politinio dialogo ir dialogo politikos klausimais dokumentais, pavyzdžiui, su ES bendromis pozicijomis dėl Stabilizacijos ir asociacijos susitarimų (SAS) ir pakomitečio posėdžių teisingumo, laisvės ir saugumo klausimais rezultatais. Keliais atvejais Stabilizacijos ir asociacijos susitarimuose ir plėtros ataskaitose Tarybos ir Komisijos nustatyti teisinės valstybės sektoriai buvo įtraukti į konkrečius įvairių PNPP veiksmų programų tikslus, o vėliau – į finansuojamus projektus. **6 diagramoje** pateikiamas pavyzdys, kaip tarpusavyje susiję šie du veiksmų srautai. Iš mūsų atliktos tarptautinių organizacijų ir idėjų institutų ataskaitų imties peržiūros matyti, kad jie pabrėžė problemas, panašias į tas, kurias nurodė Komisija.

6 diagrama. Albanija: politinio dialogo ir finansinės paramos nuoseklumas



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos ir Tarybos dokumentais.

27 Komisija skelbia metines plėtros ataskaitas, kuriose pateikta informacija apie teisinės valstybės padėtį kiekvienoje šalyje. Šiuose metiniuose vertinimuose pateikiama tai, kas pasiekta per praėjusius metus srityse, kurios apibrėžtos ir PNPP II planavimo dokumentuose, ir politiniuose pareiškimuose, taip pat rekomendacijos ir gairės dėl reformų, pavyzdžiui, iš dalies pakeisti esamus arba priimti naujus teisės aktus, atitinkančius ES standartus arba Europos Tarybos rekomendacijas, prioritetų. Jos yra naudingos planuojant būsimą paramą pagal PNPP, nes jose pabrėžiami kai kurie svarbūs su teisine valstybe susiję poreikiai. Nors ataskaitose, kaip ir dera, teikiama informacija apie plėtros procesą, jose pažanga (arba pažangos trūkumas) nėra sistemingai siejama su konkrečiais ES veiksmais ir nėra siūloma, kaip ES galėtų padėti įgyvendinti rekomendacijas.

28 PVO atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant vyriausybės atskaitomybę ir žodžio laisvę. Tačiau iš mūsų atliktos ES bendrų pozicijų dėl SAS ir pakomitečio posėdžių teisingumo, laisvės ir saugumo klausimais protokolų apžvalgos matyti, kad, išskyrus Albanijos atvejį, ES sistemingai neatsižvelgė į PVO vaidmenį šiuose posėdžiuose.

29 Komisija, naudodamasi Europos demokratijos fondu ir kitomis priemonėmis, padidino finansinę paramą PVO (žr. projekto, kuriuo remiamos PVO, pavyzdį 51 dalyje). Vis dėlto yra įrodymų, kad ES parama pilietinės visuomenės veiksams teisinės valstybės srityje yra nepakankama, kad būtų atliepti sektoriaus poreikiai (žr. 30–31

dalį ir 70 dalį) ir daugiausia grindžiama trumpalaikiais projektais. Viename nepriklausomame teisinės valstybės vertinime pažymėta, kad pažangos trūkumas, be kita ko, yra susijęs su „nepakankamu pilietinės visuomenės dalyvavimu ar jos marginalizacija“²².

30 Tai, kad ir politiniame dialoge, ir teikiant finansinę paramą nebuvo tinkamai atsižvelgta į PVO vaidmenį, kritikavo ir organizacija „Transparency International“, vertindama 2018 m. komunikatą dėl plėtros²³. Kalbant apie saviraiškos laisvę, ir toliau kyla didžiulis susirūpinimas dėl jos užtikrinimo visose šešiose Vakarų Balkanų šalyse (žr. 66–67 dalis).

31 Be to, Komisija rengdama ataskaitas niekada nesinaudojo PNPP stebėsenos 3 rodikliu „Su stojimu susijusių politikos formavimo ir reformų procesų, kuriuose veiksmingai konsultuojamasi su pilietine visuomene, procentinis dydis“ (pagal 1 konkretų tikslą „Politinės reformos“), o tai susilpnino pažangos šioje srityje stebėseną. Iš tiesų, PNPP II stebėsenos vertinime nurodyta, kad šis rodiklis „galėtų suteikti labai naudingos informacijos apie PVO dalyvavimą taikant PNPP II“²⁴.

Komisija pagrindines rizikas, kylančias ES veiksmų tvariam poveikiui, mažina nesistemiškai

32 Pagrindinės ES paramos poveikiui ir tvarumui kylančios rizikos – politinė valia ir atsakomybė už reformas, ypač esant silpniems administraciniais gebėjimams. Nesant pakankamos politinės valios mažėja atsakomybė už projektus ir įsipareigojimas panaudoti projekto išdirbį arba juo remtis, kad būtų toliau įgyvendinama reformų darbotvarkė. Silpni administraciniai gebėjimai (pavyzdžiui, nepakankamas darbuotojų skaičius ir jų parengimas arba darbuotojų išlaikymo darbo vietoje politikos nebuvimas, lemiantis didelę darbuotojų kaitą) kartu su mažu pareigūnų ir kitų reformose dalyvaujančių darbuotojų atlyginimu stabdys pažangą. Tikimasi, kad Komisija nustatys šias rizikas ir numatys būtinas apsaugos priemones.

²² „ES paramos teisei valstybei kaimyninėse šalyse ir ES plėtros šalyse kandidatėse bei potencialiose šalyse kandidatėse teminis vertinimas (2010–2017 m.)“, santrauka, galutinė ataskaita, 2019 m., p. 5.

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

²⁴ PNPP II stebėsenos, ataskaitų teikimo ir veiklos rezultatų sistema, konkreti sutartis 2014/351 964, galutinė ataskaita, 2016 m., p. 45.

33 Apžvelgę mūsų imties projektų kūrimo dokumentus pastebėjome, kad, nors Komisija ir jos įgyvendinantieji partneriai šias rizikas nustatė visose šešiose Vakarų Balkanų šalyse, jie nesiėmė pakankamų rizikos mažinimo veiksmų (žr. **35** ir **37** dalis).

Silpniems administraciniais gebėjimams skirtos priemonės dažnai yra neveiksmingos

34 Į mūsų imtį įtrauktų 18 projektų tikslas buvo padidinti tikslinių institucijų profesionalumą, atskaitomybę ir efektyvumą, o pagrindinis finansuojamos veiklos komponentas buvo pajėgumų didinimas. Kad ši veikla būtų veiksminga, šalys partnerės turi parodyti tinkamą įsipareigojimo lygį, pavyzdžiui, aprūpinti pakankamu personalu ir patalpomis, skirti pakankamai biudžeto lėšų ir įdiegti tinkamas IT priemones. Šias išankstines sąlygas Komisija nustatė ir įtraukė į kvietimų teikti paraiškas dėl projektų technines užduotis, bet įgyvendinantieji partneriai nepasiūlė konkrečių veiksmų, kuriais būtų galima užtikrinti, kad laikomasi prisiimtų įsipareigojimų.

35 Įgyvendinantieji partneriai į projektų pasiūlymus ir sutartis įtraukė tokius teiginius kaip „ankstyvajame etape bendrauti su administracija“, „užtikrinti projektų įgyvendinimo skaidrumą“, „užtikrinti atvirą ir dalyvaujamąjį projekto rengimą“. Tačiau šie teiginiai negali priversti įgyvendinančiųjų partnerių imtis konkrečių veiksmų, todėl jų nelaikome veiksmingomis rizikos mažinimo priemonėmis. Atkreipėme dėmesį į tai, kad kai kurios ES delegacijos bandė imtis veiksmų pasinaudodamos politiniu dialogu ir dialogu politikos klausimais, kad užtikrintų reikiamą finansavimą ir (arba) darbuotojų skaičių ES finansuojamoms reformoms vykdyti. Tačiau, tai, kad dotacijų susitarimuose nėra išsamių išankstinių sąlygų, apribojo jų galimybes pasiekti norimų rezultatų.

PNPP II priklauso nuo vidaus politinės valios skatinti pokyčius ir nuo atsakomybės už reformas

36 Politinė valia ir atsakomybė atlieka vieną iš pagrindinių vaidmenų užtikrinant bet kokių reformų sėkmę. Iš esmės Vakarų Balkanų šalys įsipareigojo imtis reformų įgijusios ES narystės šalių kandidačių arba potencialių šalių kandidačių statusą. Tačiau ES pripažino²⁵, kad šio įsipareigojimo dažnai nematyti. Pavyzdžiui, 2020 m. komunikate dėl stojimo proceso stiprinimo Vakarų Balkanų lyderiai raginami patikimiau vykdyti įsipareigojimus įgyvendinti būtinas esmines reformas teisinės valstybės ar kovos su

²⁵ Komisijos komunikatas „Įtikima plėtros perspektyva ir didesnis ES įsipareigojimas Vakarų Balkanų šalims“, COM(2018) 65 *final*, p. 8 ir „Klausimai ir atsakymai: Ekonominis ir investicijų planas Vakarų Balkanams“.

korupcija srityse²⁶. Šalių ataskaitose, kurios yra Komisijos metinio plėtros dokumentų rinkinio dalis, nėra skyriaus apie atsakomybės už reformas ir politinės valios vertinimą. Nepaisant to, Komisija visose šešiose ataskaitose atsakomybės trūkumą nuolat siejo su prasmingos pažangos stoka.

37 Nors PNPP II gali paskatinti institucinius pokyčius, reformos gali vykti tik turint vidaus politinę paramą. Iš mūsų imties projektų audito matyti, kad tais atvejais, kai projekto komponentai buvo daugiausia susiję su technine pagalba, pajėgumų didinimu ir instituciniu efektyvumu, politinė parama buvo stipri ir paprastai ta veikla buvo vykdoma pagal planą. Kai projekto komponentai skirti, pavyzdžiui, teisinės sistemos pakeitimams, siekiant sustiprinti nepriklausomumą ir atskaitomybę (pavyzdžiui, 14 ir 15 projektų atveju), dažnai politiniai įsipareigojimai buvo silpnesni. Politinės valios poveikio reformoms Serbijoje pavyzdžiai pateikti [1 langelyje](#).

1 langelis

Serbija: nepaisant ES paramos teismų efektyvumui didinti, svarbios konstitucinės reformos stringa

Jau 2014 m. ES ir Serbijos stabilizacijos ir asociacijos susitarime pabrėžta konstitucinių pokyčių teisingumo sektoriuje svarba. Siekiant paremti 23 skyriaus veiksmų plano įgyvendinimą, 2016 m. buvo parengta PNPP II veiksmų programa „Parama teisingumo sektoriui“, kurios tikslas – padėti teismams tapti nepriklausomiems, atskaitingiems ir efektyviems, taip pat vykdant konstitucinę reformą.

Tačiau abiejuose 2018 m. ir 2019 m. ES ir Serbijos teisingumo, laisvės ir saugumo pakomitečio posėdžiuose Komisija pažymėjo, kad vėluojama priimti konstitucinius pakeitimus, kurie 23 skyriaus veiksmų plane buvo nustatyti kaip tarpinis lyginamasis indeksas. Vėliau siūloma konstitucinė reforma buvo sustabdyta iki kol pasibaigs 2020 m. birželio mėn. parlamento rinkimai.

2020 m. spalio mėn. Teisingumo ministerija paskelbė ketvirtą Konstitucijos pakeitimų projekto redakciją. Serbijos prokurorų ir prokurorų pavaduotojų asociacija, Serbijos teisėjų asociacija, Žmogaus teisių advokatų komitetas, Teisminių tyrimų centras ir Belgrado žmogaus teisių centras bendrame pareiškime paskelbė, kad „siūlomais pakeitimais sustiprinama politinė įtaka teismams“. Be to, Europos Taryba per Kovos su korupcija valstybių grupę (GRECO) išreiškė susirūpinimą dėl „gana kandžios aplinkos, kurioje vyko konsultacijų procesas“.

²⁶ „Klausimai ir atsakymai: Ekonominis ir investicijų planas Vakarų Balkanams“.

2020 m. gruodžio mėn. naujai suformuota vyriausybė atnaujino diskusijas dėl konstitucinės reformos. 2021 m. rugsėjo 21 d. Parlamento komiteto posėdyje buvo priimtas tekstas, o 2021 m. spalio mėn. jį palankiai įvertino Venecijos komisija, įskaitant pagrindines rekomendacijas. Į rekomendacijas reikia atsižvelgti prieš priimant pakeitimus Parlamente ir pateikiant juos referendumui.

Tuo pačiu laikotarpiu vykdant **12 projektą** (dėl teismų efektyvumo), kuris buvo finansuojamas 2015 m. ir įgyvendintas 2016–2018 m., pasiekta įspūdingų rezultatų. Per 2,5 metų kol buvo vykdomas projektas panaikinta beveik 1 milijono neišnagrinėtų bylų sankaupa ir teismuose išplėstos efektyvumo priemonės, apimančios daugiau nei 82 % Serbijos gyventojų. Komisija savo 2018 m. šalies ataskaitoje pripažino Serbijos pastangas šioje veiklos srityje.

Griežtos paramos sąlygos davė rezultatų, bet nebuvo taikomos sistemingai

38 Paramos sąlygų nuostatos yra pagrindinis privalumas taikant spaudimą dėl reformų ir gali sumažinti nepakankamos politinės valios ar silpnų administracinių gebėjimų rizikas. Paramos sąlygų nustatymas reiškia tai, kad sutartys sudaromos arba pagalba teikiama, jeigu iš anksto įsipareigojama įvykdyti tam tikras sąlygas. PNPP II atveju Komisija savo viena po kitos rengiamose plėtros strategijose ne kartą nurodė „griežtas paramos sąlygas“ projektų lygmeniu, konkrečiai neapibrėždama šios sąvokos.

39 PNPP II reglamente numatytos dviejų tipų paramos sąlygos reformoms skatinti. Pirmojo tipo sąlygos – atlygio už pasiektus rezultatus naudojimas, finansinių paskatų mechanizmas pagalbos gavėjams, kurie daro didelę pažangą siekdami atitikti narystės kriterijus ir (arba) efektyviai panaudoti pasirengimo narystei paramą. Antrojo tipo sąlygos – papildomų reikalavimų laipsniškam pagalbos išmokėjimui nustatymas. Komisija šiuos reikalavimus taikė dviem iš šešių Vakarų Balkanų šalių. Kosove PNPP stebėsenos komitetas susiejo gerus reformų rezultatus, visų pirma viešojo administravimo ir viešųjų finansų valdymo srityse, su būsima ES finansine pagalba²⁷, o Bosnijoje ir Hercegovinoje Komisija nustatė konkrečias sąlygas įstrigusioms reformoms teisminių institucijų atskaitomybės ir nepriklausomumo srityje pradėti. Pavyzdžiui, **2 langelyje** parodyta, kaip galima taikyti paramos sąlygas darant spaudimą dėl reformų, bet savo auditavimo darbe nustatėme, kad Komisija jas taiko nesistemingai.

²⁷ Kosovo PNPP stebėsenos komiteto 2018 m. kovo mėn. ir 2019 m. balandžio mėn. posėdžių išvados.

2 langelis

Reformų rezultatų susiejimas su būsima finansine parama – Bosnijos ir Hercegovinos Aukštoji teismų ir prokuratūros taryba

Per pastaruosius 15 metų, siekdama sustiprinti teisinę valstybę Bosnijoje ir Hercegovinoje, ES jos teisminėms institucijoms suteikė daugiau nei 60 milijonų eurų. Apie 18,8 milijono eurų šios finansinės paramos tiesioginių dotacijų forma buvo skirta Aukštajai teismų ir prokuratūros tarybai (ATPT). Tačiau, Komisijos duomenimis, ATPT užmojis siekiant reformų ir užtikrinant, kad jos vykdomi ES finansuojami veiksmai būtų pakankamai tvarūs, buvo pernelyg mažas. Be to, 2020 m. plėtros ataskaitoje Komisija pažymėjo, kad Bosnijos ir Hercegovinos valdžios institucijos ir teisminės institucijos nesiėmė veiksmų pagrindiniams teisinės valstybės prioritetams įgyvendinti, o tiek politikų, tiek pačių teisminių institucijų trukdymas vykdyti teismų reformas vis dar buvo plačiai paplitęs.

2021 m. sausio 19 d. Komisija informavo ATPT, kad:

- a) tolesnė parama pagal 2017 m. suteiktą PNPP II dotaciją būtų iš naujo įvertinta;
- b) parama pagal 2019 m. dotaciją būtų padalyta į dvi dalis ir susitarimas dėl antros dotacijos dalies priklausytų nuo to, ar pakankamai įgyvendinti įsipareigojimai pagal pirmą dotacijos dalį;
- c) ATPT turi priimti savo teismų IT sistemos finansavimo sąnaudas, o IT skyrius turi gauti ISO sertifikatą.

40 Nors 2020 m. atlygis už rezultatus sustiprino pagrindinių klausimų įgyvendinimo pažangos ir papildomo PNPP II finansavimo sąsają, konkrečiose srityse, kuriose intensyviai teikiama pagalba, pavyzdžiui, infrastruktūros ar kaimo plėtros srityse, nebuvo jokios nuostatos ar sąlygos, siejančios pažangos stoką ar regresą su sumažėjusiu finansavimu. Papildomi reikalavimai (žr. **2 langelį** ir **38** dalį) yra veiksmingesnė paramos sąlygų rūšis, nes jais, nedelsiant sumažinus pagalbą, galima paskatinti nacionalines korekcijas. Vis dėlto, papildomų reikalavimų mechanizmas nėra sistemingai taikomas. PNPP II, skirtingai nei pradinėje PNPP sistemoje, nėra aiškiai numatytos galimybės sustabdyti pagalbą, jei lengvatomis besinaudojanti šalis nesilaiko pagrindinių demokratijos, teisinės valstybės ir pagarbos žmogaus teisėms principų.

41 2019 m. kovo 27 d. savo pozicijos dokumente Europos Parlamentas pasisakė už griežtesnes paramos sąlygų taisykles su veikiančia sustabdymo išlyga, kad būtų galima bausti už regresavimą demokratijos, teisinės valstybės ir pagarbos žmogaus teisėms

srityse.²⁸ PNPP III reglamente²⁹ numatyta sustiprinti paramos sąlygų taikymą, bet nėra aišku, kaip tai paveiks teikiamą finansavimą.

42 Savo veiksmų plane, pridėtame prie 2018 m. komunikato, Komisija pasiūlė taikyti paramos sąlygas stojimo derybose, „[...] užtikrinant, kad būtų pasiekta konkrečių rezultatų vykdant teismų reformą ir kovojant su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu iki preliminaraus techninių derybų dėl kitų skyrių užbaigimo“. Tačiau valstybės narės šios galimybės neįtraukė į Sofijos deklaraciją (žr. **17** dalį).

43 Taip pat paramos sąlygas galima taikyti aukščiausiu politiniu lygmeniu, pritaikius vadinamąją bendros pusiausvyros sąlygą, pagal kurią Tarybai leidžiama nuspręsti nepradėti arba nebaigti derybų dėl bet kurio skyriaus, jei pažanga dėl 23 ir 24 skyrių yra nepatenkinama. Ši sąlyga buvo pritaikyta 2012 m. tarpvyriausybės konferencijos (TVK) dėl Juodkalnijos stojimo atidarymo metu ir dar kartą 2014 m. TVK dėl Serbijos stojimo. Komisija nurodė šią sąlygą savo 2014 m. Juodkalnijos pažangos ataskaitoje ir 2014–2015 m. strateginiame dokumente dėl plėtros, ir tai paskatino Juodkalnijos institucijas šalinti nustatytus trūkumus.

44 Bendros pusiausvyros sąlyga aiškiai paminėta Komisijos 2020 m. komunikate dėl plėtros, kuriame, nors griežtai kritikuodama Serbiją, Komisija įvertino, kad „<...> bendra pusiausvyra šiuo metu yra užtikrinta <...>“. Tačiau Taryba padarė išvadą, kad „Serbija neatitinka sąlygų, reikalingų pradėti derybas dėl naujo skyriaus stojimo derybose, <...> šalis turi padaryti pažangą demokratijos, teisminių institucijų nepriklausomumo, žodžio laisvės ir žiniasklaidos srityse“³⁰. Nors Taryba nepriėmė oficialaus sprendimo pritaikyti bendros pusiausvyros sąlygą, mes manome, kad šis pareiškimas turi tokią pačią galią. Jis paskatino Belgrado reakciją – ir prezidentas, ir nauja vyriausybė pradėjo bendradarbiauti su ES delegacija ir Penketo šalimis³¹, kad būtų galima siekti pažangos. Audito metu neradome jokių rekomendacijų, kada ir kaip turėtų būti taikoma bendros pusiausvyros sąlyga.

²⁸ 2019 m. kovo 27 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Pasirengimo narystei paramos priemonės (PNPP III).

²⁹ Reglamentas (ES) 2021/1529, kuriuo nustatoma Pasirengimo narystei paramos priemonė (PNPP II).

³⁰ 2020 m. gruodžio 9 d. Vokietijos (rotacijos tvarka pirmininkaujančios Tarybai) Europos reikalų ministro Michaelio Rotho pareiškimas, straipsnis „Serbiamonitor“.

³¹ Penketo šalys – neformali sprendimų priėmimo grupė, kurią sudaro Jungtinės Amerikos Valstijos, Prancūzija, Vokietija, Italija ir Jungtinė Karalystė.

45 Kitas atvejis, kai Taryba nustatė papildomas sąlygas ir konkretų laikotarpį, buvo dėl Albanijos pasiūlymo pradėti stojimo derybas. 2018 m. balandžio mėn. Komisija parengė rekomendacijas pradėti derybas, nenustatydama papildomų sąlygų. Tačiau savo 2018 m. birželio mėn. išvadose Taryba pareiškė, kad derybos priklausys nuo veiksmų penkiose pagrindinėse srityse, ir nurodė Komisijai stebėti bei teikti ataskaitas apie pažangą. Nors Komisija 2019 m. gegužės mėn. pažymėjo, kad padaryta didelė pažanga, ir vėl rekomendavo pradėti derybas, Taryba du kartus atidėjo sprendimą šiuo klausimu. Galiausiai 2020 m. kovo mėn. ji nusprendė pradėti derybas, tačiau praėjus daugiau nei vieniems metams vis dar nėra susitarta dėl bendros ES derybų programos. Dėl lėto stojimo derybų tempo kyla rizika, kad susilpnės tikėtina paramos sąlygų galia paskatinti pokyčius.

ES savo veiksmis prisidėjo prie reformų, bet bendras poveikis teisinės valstybės pažangai buvo mažas

46 Šiame skyriuje vertiname ES veiksmų indėlį į teisinės valstybės reformas Vakarų Balkanuose ir tų reformų poveikį kiekvienos šalies bendrai pažangai teisinės valstybės srityje. Nagrinėjome, ar ES savo veiksmis prisidėjo prie šių pokyčių ir ar tikėtina, kad tas indėlis laikui bėgant išliks. Siekdami gauti daugiau informacijos apie veiklos rezultatus, tvarumą ir Komisijos vykdomą ES projektų stebėseną, taip pat vertinome į imtį įtrauktų 19-os projektų išdirbius ir rezultatus³². Išsami informacija apie imtį pateikta *I priede*.

³² Vieno projekto (16 projekto) neįtraukėme į analizę dėl to, kad jis buvo neaktualus – tai buvo statybos projektas, atšauktas prieš pradėdant bet kokius darbus.

Projektų planuojami išdirbiai daugeliu atveju buvo pasiekti, bet rezultatai yra techniniai ir susiję su veikla

47 Iš 19-os mūsų vertintų projektų 13³³ buvo baigti audito metu³⁴, o likę šeši dar buvo vykdomi. Dešimties³⁵ iš 13-os baigtų projektų išdirbiai buvo visiškai arba beveik pasiekti taip, kaip buvo numatyta. Tačiau septyniais atvejais tai buvo padaryta pratęsus sutartį laikotarpiu nuo vieno³⁶ iki 10³⁷ mėnesių. Iš šių dešimties projektų, **11 ir 12 projektai** išsiskyrė dėl jų pateiktų ataskaitų kokybės, nurodžius aiškią informaciją apie veiklą ir rezultatus. 11 projekte buvo naudojama šviesoforo spalvų sistema, kad būtų galima stebėti ir parodyti pasiektus kiekvienos veiklos produkto rodiklius. Dėl trijų likusių užbaigtų projektų³⁸ pateiktose tarpinėse ataskaitose (galutinių ataskaitų dar nėra) matyti pažanga siekiant tikslinių reikšmių.

48 Dažniausi mūsų vertintų projektų išdirbių rodikliai buvo kiekybiniai ir susiję su mokymo kursų bei seminarų vedimu, ekspertų skyrimu (padėti rengti teisės aktus, veiksmų planus, strategijas ir metodines gaires), tyrimų ir bandomųjų IT bei ne IT tyrimų užbaigimu ir teisinių konsultacijų teikimu.

49 Tai pat vertinome mūsų imties 13-os baigtų projektų rezultatus³⁹. Padarėme išvadą, kad penkiuose projektuose pasiekta tai, kas buvo numatyta⁴⁰ (žr. **3 langelį**), o kiti trys projektai vykdomi pagal planą siekiant rezultatų⁴¹. Likusių projektų tokiu būdu nebuvo įmanoma įvertinti, nes audito metu trūko galutinių ataskaitų ir buvo prastai pranešama apie pasiektus rezultatus (žr. **4 langelį**).

³³ Tai yra 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 ir 20 projektai. Laikome, kad 1 projektas buvo baigtas, nes buvo išmokėta pradinės paramos biudžetui sumos paskutinė kintama mokėjimo dalis. 2020 m. sutarta dėl paramos biudžetui pratęsimo ketveriems metams.

³⁴ Pabaigos data nustatyta 2021 01 31.

³⁵ 1, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 ir 18 projektai.

³⁶ 11 projektas.

³⁷ 6 projektas.

³⁸ 10, 11 ir 20 projektai.

³⁹ 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 ir 20 projektai.

⁴⁰ 1, 4, 6, 12 ir 17 projektai.

⁴¹ 2, 18 ir 20 projektai.

3 langelis

Bosnijoje ir Hercegovinoje, Serbijoje ir Juodkalnijoje vykdomų ES projektų sėkmingų techninių ir veiklos rezultatų pavyzdžiai

Bosnijoje ir Hercegovinoje vykdant **6 projektą**, susijusį su kelių teismo pastatų statyba ir renovacija, pasiekta numatytų rezultatų. Infrastruktūros gerinimas turėjo teigiamą poveikį teismų veiklos efektyvumui ir teisminėms institucijoms apskritai, nes įrengus naujas biurų patalpas buvo galima paskirti seniai lauktų papildomų teisėjų ir darbuotojų, o anksčiau tai buvo neįmanoma dėl patalpų stygiaus. Tai savo ruožtu prisidėjo prie susikaupusio neišnagrinėtų teismo bylų kiekio stabilaus mažinimo (pavyzdžiui, iki šiol sumažinta 20 % kantonų teismų bylų kiekio)

Vykdant **12 projektą Serbijoje** – standartizuojant darbo procesus ir procedūras bei naudojant naujas ir patobulintas metodikas – didžiaja dalimi pasiektas jo tikslas pagerinti teismų efektyvumą. Visų pirma visuose žemesniuose Serbijos teismuose neišnagrinėtų bylų sankaupa sumažėjo 940 649 bylomis. Įgyvendinant šį projektą beveik 60 %, nuo 1 399 481 iki 571 233 bylų, sumažinta neišnagrinėtų bylų sankaupa 30-yje teismų partnerių. Dėl gerų rezultatų šis projektas buvo išplėstas, apimant daugiau teismų.

Europos Tarybos įgyvendinamame daugiašaliame **18 projekte** pasiekti keli trumpojo laikotarpio rezultatų tikslai. Pavyzdžiui, juo prisidėta prie **Juodkalnijos** Aukščiausiosios valstybės prokuratūros etikos taisyklių ir profesinio sąžiningumo planų, skirtų baudžiamajam persekiojimui už ekonominius nusikaltimus, įgyvendinimo sistemos patobulinimo, tokiu būdu šiai institucijai sudarant sąlygas patenkinti GRECO rekomendaciją (ix).

Nepaisant šių teigiamų pokyčių efektyvumo srityje, visoms šioms šalims ir toliau sunku užtikrinti teisminių institucijų nepriklausomumą (žr. **60–61** dalis).

4 langelis

Prastos veiksmingumo ataskaitos riboja rezultatų vertinimą

3 projektas buvo susijęs su institucinės paramos teikimu sudarius porinės veiklos vykdymo susitarimą tarp Albanijos vyriausybės ir ES valstybių narių 2016–2019 m. laikotarpiu. Bendras tikslas buvo sumažinus korupcijos riziką patobulinti valdymą ir paremti šalies tarpsektorinės strategijos kovai su korupcija įgyvendinimą.

2017 m. rezultatų stebėsenos ataskaitoje Komisija padarė išvadą: „<...> atitinkami rezultatų rodikliai nėra visiškai nustatyti, kad būtų galima stebėti ir įvertinti

besikeičiantį atitinkamų institucijų veikimo pajėgumų lygį. Nėra tinkamų kiekybinių ir kokybinių rezultatų rodiklių tikslų ir kai kurių produkto rodiklių tikslų“. Komisija rekomendavo, kad Albanijos porinės veiklos vykdymo komanda patobulintų projekto loginę sistemą ir nustatytų atitinkamus rezultatų rodiklius su išmatuojamais tikslais.

Porinės veiklos vykdymo komanda neatsižvelgė į šiuos du pasiūlymus patobulinti loginę sistemą ir jos teikiamos ataskaitos iš esmės liko aprašomojo pobūdžio, kaip patvirtinama 2019 m. rezultatų stebėsenos ataskaitoje: „Į ankstesnėje 2017 m. rezultatų stebėsenos ataskaitoje pateiktas rekomendacijas dėl poreikio nustatyti atitinkamus rezultatų rodiklius nebuvo atsižvelgta“.

Todėl, nors dauguma veiklos rūšių vyko kaip planuota, mes negalėjome įvertinti jų poveikio projekto tikslams pasiekti.

50 ES parama gali daryti prasmingą poveikį, kai yra politinė valia. [5 langelyje](#) pateikiamas dviejų pagal PNPP II finansuojamų projektų pavyzdys, kai politinė valia padėjo pasinaudoti ES paramos poveikiu.

5 langelis

Reformų impulsas Albanijoje padidino ES paramos poveikį

2016 m. Albanijos konstitucijos pakeitimas lėmė teisminių institucijų veikimo teisinės ir politinės sistemos pertvarkymą. Ši reforma buvo remiama keliais PNPP II projektais.

- Vykdamas **2 projektą** buvo remiamas ir stebimas privalomas daugiau nei 800 teisėjų pakartotinio vertinimo (patikrinimo) procesas, pradedant tikrinimo institucijų nustatymu ir baigiant visos pakartotinio vertinimo užduoties atlikimu.
- **4 projektas**, teikiant ekspertų pagalbą rengiant naujus teisės aktus (pavyzdžiui, įstatus ir procesinius etikos kodeksus), glaudžiai bendradarbiaujant su Teisingumo ministerija ir Parlamentu ir laikantis Europos Tarybos Venecijos komisijos ir GRECO komisijos rekomendacijų, padėjo padaryti pažangą vykdant teisingumo reformą.

51 Nustatėme, kad saviraiškos laisvė buvo mažiausiai aprėpta sritis, finansuojama pagal PNPP II teisinės valstybės srityje. Tačiau nustatėme, kad tais atvejais, kai buvo teikiama parama, ji pasirodė naudinga. Sėkmingas pavyzdys yra **19 projektas**. Šis projektas vyksta taip, kaip planuota, ir tikėtina, kad dėl didėjančio skaičiaus remiamų PVO, aktyvistų, žurnalistų, žiniasklaidos priemonių ir kitų žiniasklaidos subjektų, kurie

tęsia veiklą naudodamiesi Europos demokratijos fondo⁴² parama, bus pasiekti numatyti rezultatai. Visi dotacijų gavėjai praneša, kad jiems buvo suteikta galimybė stiprinti savo darbą pilietinės visuomenės ir žiniasklaidos srityse (arba išlaikyti savo darbą represijų aplinkoje).

Vykdam projektų stebėseną kartais nebūdavo įvertinti rezultatai ir tikėtina, kad nedaug projektų bus tvarūs

52 Komisija reguliariai vykdė visų mūsų imties projektų stebėseną, bet veiklos įvertinimas ne visada buvo išsamus, nes teikiant ataskaitas paprastai dėmesys buvo skiriamas ne rezultatams, o veiklai. Ataskaitose, kurias nagrinėjome, visada buvo aprašoma tai, kas padaryta, veiklą susiejant su projekto tikslais, bet ne visada tai, kas buvo pasiekta užbaigus projektą, ypač kalbant apie rezultatus.

53 Neišsamios ataskaitos dažnai yra projekto kūrimo ir ypač – jo loginės sistemos, trūkumų rezultatas. Paprastai, kai parengiamajame etape tinkamai apibrėžiama loginė sistema, nustatant ir išdirbių, ir rezultatų rodiklius bei pradinę ir galutinę tikslines reikšmes, teikiamos ataskaitos yra aiškesnės ir galima stebėti pažangą bent jau išdirbių lygmenyje. Devynių mūsų imties projektų⁴³ loginė sistema buvo aiškiai apibrėžta. Kitų devynių projektų⁴⁴ loginė sistema buvo nepakankama arba dėl trūkstamų rodiklių, arba dėl trūkstamų pradinių ir galutinių reikšmių. Vėliau keturi projektai⁴⁵ buvo peržiūrėti ir jų loginė sistema pagerinta. Dviem statybos projektams⁴⁶ dėl jų sutarties pobūdžio loginė sistema buvo nereikalinga.

54 Iš devynių projektų, kuriuose buvo pasiekti visi išdirbiai arba didžioji jų dalis (žr. 47 dalį), penkiems buvo taikoma nepriklausoma rezultatų stebėseną⁴⁷, dėl kurios išryškėjo projektų rezultatai ir pagerėjo įgyvendinimas bei ataskaitų teikimas. Ankstyvame etape parengtos rezultatų stebėsenos ataskaitos suteikė naudingą indėlį

⁴² Europos demokratijos fondas yra nepriklausoma dotacijas teikianti organizacija, kurią 2013 m. įkūrė valstybės narės kaip savarankišką tarptautinį patikos fondą, siekiant skatinti demokratiją Europos kaimynystėje, Vakarų Balkanuose, Turkijoje ir kitur.

⁴³ 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 ir 20 projektai.

⁴⁴ 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 ir 17 projektai.

⁴⁵ 1, 5, 9 ir 14 projektai.

⁴⁶ 6 ir 16 projektai.

⁴⁷ 3, 4, 12, 18 ir 19 projektai.

projektams, kurie nebuvo pasiekę tikslų, arba tais atvejais, kai buvo sunku įvertinti projekto pažangą. Vienu atveju⁴⁸ dėl rezultatų stebėsenos rekomendacijos nesilaikymo buvo pateiktos prastos ataskaitos.

55 Devynių mūsų imties projektų⁴⁹ rezultatų stebėsenos ataskaitose nustatytos projektų tvarumo problemos. 2019 m. teisinės valstybės išorės vertinimas taip pat patvirtino, kad daugeliu atveju yra sunku pasiekti tvarumą⁵⁰. Nacionalinės valdžios institucijos ėmėsi tik trijų projektų, suteikdamos jiems tam tikrą finansinio stabilumo garantiją⁵¹. Kitais atvejais finansinis tvarumas daugiausia priklausė nuo to, ar toliau bus teikiama ES parama⁵². Dvi akivaizdžiausios tvarumo kliūtys, kartu su menka atsakomybe už projektus (taip pat žr. *6 langelį*), yra prastas finansinis ir institucinis pajėgumas. Tai taip pat buvo pripažinta PNPP II stebėsenos komiteto posėdyje 2019 m.: „ES finansuojamų veiksmų rezultatų tvarumui dažnai kyla rizika, visų pirma dėl prastos priežiūros ir finansinių išteklių trūkumo“⁵³.

6 langelis

Atsakomybės už projektus trūkumas kelia grėsmę tvarumui

- **7 projekto (Bosnija ir Hercegovina)** atveju PNPP II 2020 m. vertinimo išvadose ir kitoms paramos teikėjoms teikiant pagalbą Aukštajai teismų ir prokuratūros tarybai (ATPT) buvo kritiškai įvertintas paramos gavėjos gebėjimas perimti projektą: „<...> po daugiau nei penkiolika metų teikiamos pagalbos ATPT vis dar yra labai priklausoma nuo paramos teikėjų paramos, o planai dabartinio projekto darbuotojus įtraukti į Tarybos nuolatinę organizacinę struktūrą nesukėlė jokių konkrečių ir esminių pokyčių. Be to, periodiniai ir nepagrįsti ATPT prašymai paramos teikėjams, kad jie skirtų papildomų lėšų, reikalingų investuoti į IT sistemos plėtrą, kelia abejonių dėl šios institucijos bendro strateginio planavimo gebėjimų ir dėl jos

⁴⁸ 3 projektas.

⁴⁹ 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 ir 19 projektai.

⁵⁰ ES paramos teisinei valstybei kaimyninėse šalyse ir šalyse ES plėtros kandidatėse bei potencialiose šalyse kandidatėse teminis vertinimas (2010–2017 m.), santrauka, galutinė ataskaita, 2019 m.

⁵¹ 6, 12 ir 17 projektai.

⁵² 1, 2, 4, 10 ir 18 projektai.

⁵³ PNPP II stebėsenos komitetas, 2019 m. protokolai, p. 2.

įsipareigojimų siekti esminių reformų tikslų ir visapusiškesnės ES integracijos“⁵⁴.

Atsakomybės stoka labai pakenkė su ATPT vykdomo projekto tvarumo perspektyvoms. Tai žinodama, Komisija paprašė ATPT parengti realų darbuotojų perkėlimo planą, kad PNPP projekto darbuotojams būtų suteiktas tam tikras tikrumas dėl jų ateities šioje institucijoje.

- Išoriniame **9 projekto (Kosovas)** vertinime nurodytos pajėgumų problemos ir nenoras užtikrinti viso to, kas buvo pasiekta įgyvendinant projektą, tęstinumo. Vienas pavyzdys susijęs su delsimu įkurti vadinamąjį konfiskavimo fondą, į kurį būtų pervedamos sumos, gautos konfiskavus nusikalstamu būdu įgytą turtą, o po to paskirstytos baudžiamosios teisenos institucijoms. Projekte Kosovo vyriausybei buvo pateiktas šio fondo modelis ir teisinis pagrindas.
- **Juodkalnijoje** vykdant **10 projektą** buvo sustiprinti teisminių ir teisėsaugos institucijų pajėgumai ir suteikta praktinės patirties bei paramos teisės aktų, reglamentuojančių naujas nepriklausomas teismines institucijas, peržiūrai. Tačiau projekto pabaigoje išliko keli susirūpinimą keliantys klausimai dėl naujų institucijų tvarumo ir tinkamo veikimo. Galutinėje ataskaitoje paminėta, kad tiek Aukštajai teisėjų tarybai, tiek Prokuratūros tarybai buvo nelengva prisitaikyti prie savo naujo vaidmens ir vykdyti savo prerogatyvas nepriklausomai nuo Aukščiausiojo teismo ir Aukščiausiosios prokuratūros. Teisminės institucijos nenorėjo atnaujinti aukštų vadovų pareigų Teisėjų taryboje, kol nebuvo garantijų dėl šių institucijų finansinės nepriklausomybės.

56 Ataskaitų teikimas apie įgytą patirtį baigiant projektą gali padėti nustatyti rezultatų tvarumo kliūtis. Metinėse veiksmų programose yra dalis apie įgytą patirtį, kuri dažnai siejama su ankstesne pagalba, ir mūsų imties projektuose taip pat buvo skyrius, kuriame aprašoma, kaip jie buvo grindžiami ankstesniais PNPP projektais. Tačiau šioje preliminarioje dalyje trūksta analizės, kas buvo veiksminga, o kas ne, ir tinkamų rekomendacijų. Tik penkiuose⁵⁵ iš mūsų audituotų baigtų 13-os projektų radome išsamias ataskaitas apie įgytą patirtį. Pavyzdžiui, **12 projekto** įgyvendinantysis partneris nurodė institucijų ribotumą, kai jos susiduria su teisėkūros ir reglamentavimo pokyčių apimtimi bei greičiu, ir pabrėžė, kad būsimiems veiksams reikės išteklių ir mokymų, kurie būtini reformoms įgyvendinti. Taip pat planuojama įgytą patirtį įtraukti į vieno tebevykdomo projekto⁵⁶ galutinę ataskaitą.

⁵⁴ 2020 m. PNPP ir kitų paramos teikėjų pagalbos (dotacijų) ATPT vertinimas, santrauka, p. 13.

⁵⁵ 1, 3, 9, 12 ir 18 projektai.

⁵⁶ 5 projektas.

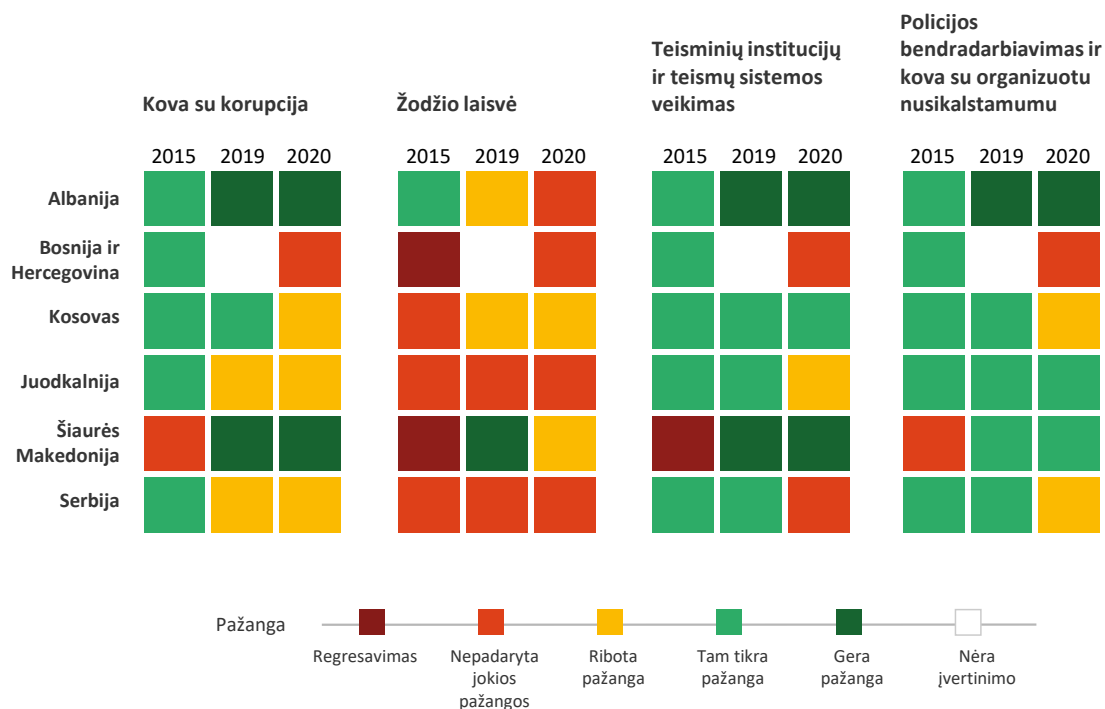
Nepaisant daug metų teikiamos ES paramos reformoms Vakarų Balkanuose, esminės problemos išlieka

57 Po daugiau nei 20 metų politinių ir finansinių pastangų Vakarų Balkanuose, ir Komisija, ir kitos tarptautinės organizacijos praneša apie ribotą pažangą teisinės valstybės srityje šiame regione (žr. **7–10 diagramas**). Pirmiau aprašytų reformų akivaizdžiai nepakako, kad būtų pasiektas esminis pokytis teisinės valstybės srityje, daugiausia dėl to, kad trūko vidaus atsakomybės ir politinės valios (žr. **37** dalį).

58 2019 m. ES paramos teisei valstybei vertinime⁵⁷ pripažinta, kad ES parama paskatino teigiamus pokyčius (pavyzdžiui, sektorių strategijų ir veiksmų planų rengimą, institucinių pajėgumų stiprinimą ir didesnę nepriklausomumą, atskaitomybę ir teisę kreiptis į teismą). Jame taip pat pabrėžta, kad pažanga vis dėlto buvo ribota ir yra sunku užtikrinti tvarumą. Pagal šį vertinimą, „tai susiję su žemu politinės valios lygiu, instituciniu priešinimusi pokyčiams ir nepakankamu pilietinės visuomenės dalyvavimu arba jos marginalizacija.“

⁵⁷ ES paramos teisei valstybei kaimyninėse šalyse ir šalyse ES plėtros kandidatėse bei potencialiose šalyse kandidatėse teminis vertinimas (2010–2017 m.), galutinė ataskaita, 2019 m.

7 diagrama. Komisijos atliktas teisinės valstybės komponentų vertinimas



Pastaba. 2019 m. Komisija neparengė ataskaitos dėl Bosnijos ir Hercegovinos, bet priėmė nuomonę dėl jos paraiškos dėl narystės ES.

Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi 2015 m., 2019 m. ir 2020 m. šalių ataskaitomis.

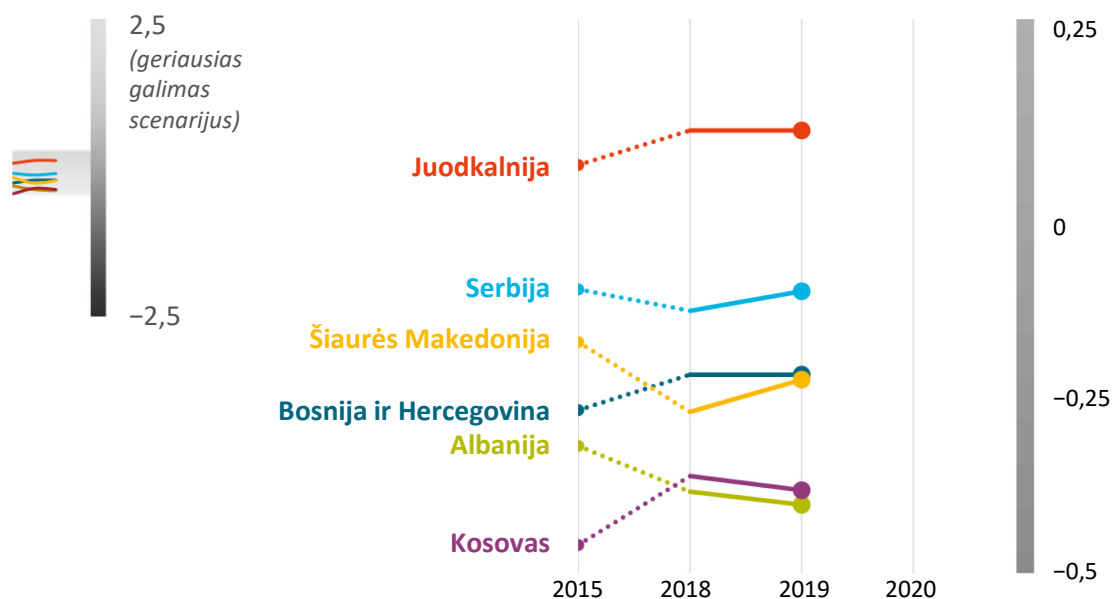
59 Tolesnėse dalyse išdėstytos pagrindinės išliekančios teisinės valstybės Vakarų Balkanuose problemos ir parodyta, kokia maža pažanga padaryta įgyvendinant svarbiausias reformas.

Teisminių institucijų veikimas

8 diagrama. Pasirinkti teisinės valstybės rodikliai

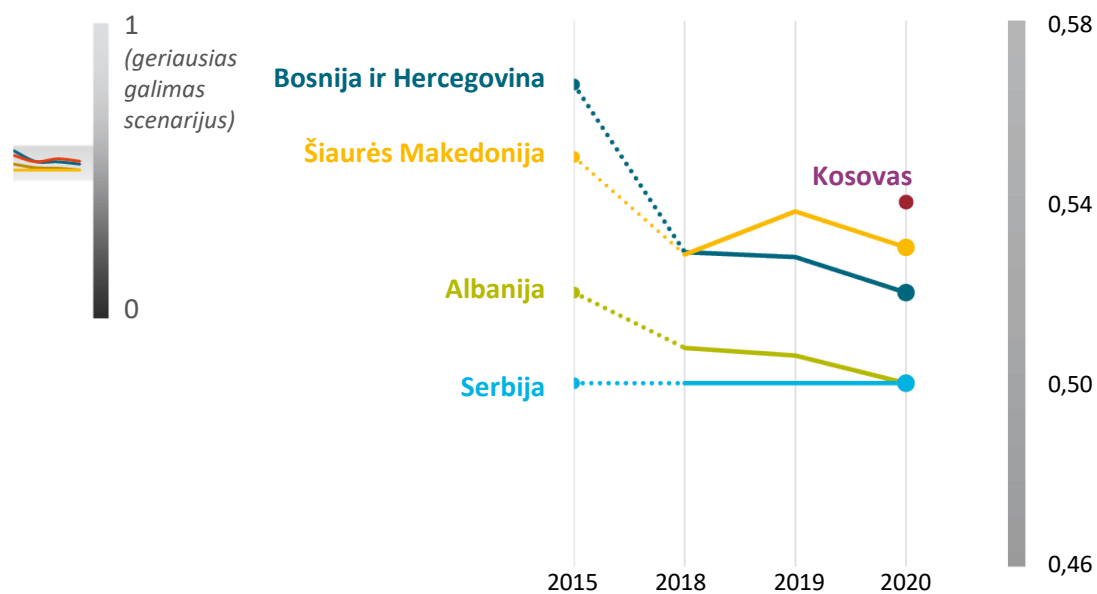
Pasauliniai valdymo rodikliai

Teisinė valstybė



Pasaulio teisingumo projektas

Teisinės valstybės indeksas



Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi Pasaulio valdymo rodikliais (Pasaulio banko grupė) ir Pasaulio teisingumo projektu.

60 Naujų teisės aktų, skirtų teisminių ir prokuratūros institucijų bei struktūrų nepriklausomumui, profesionalumui ir atskaitomybei stiprinti kovojant su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu, įgyvendinimas, daugiausia dėl politinio įsipareigojimo trūkumo, vėluoja. Šiame regione (visų pirma Albanijoje, Juodkalnijoje ir Serbijoje) vyriausybės pareigūnai (kai kurie iš jų – aukšto rango) ir parlamento nariai vis dar viešai ir reguliariai komentuoja vykstančius parengtinius tyrimus ir teismo procesus ir kartais netgi atskirų teisėjų ar prokurorų veiksmus. Serbijoje bulvarinių laikraščių straipsniais taikomasi į teisminių institucijų narius ir siekiama juos diskredituoti⁵⁸, o Albanijoje Europos Taryba kritikavo praktiką, kai internetinėje žiniasklaidoje skleidžiami gandai apie valstybės ir visuomenės veikėjus arba jie puolami⁵⁹.

61 Serbijoje teisėjai paprašė, kad būtų atleisti nuo sprendimų priėmimo bylose, susijusiose su vietos politikais, nurodydami, kad jiems ir jų šeimoms daromas spaudimas⁶⁰. Juodkalnijoje neseniai įvykdyta Prokuratūros reforma, neseniai priimti Teisėjų tarybos sprendimai dėl septynių teismo pirmininkų paskyrimo iš naujo, nepaisant teisės aktuose nustatyto dviejų kadencijų apribojimo⁶¹, ir tai, kad Parlamentas nepajėgė pasiekti kvalifikuotos daugumos skiriant aukšto lygio teisėjus, rodo, kad teisminės ir prokuratūros tarnybos vis dar neapsaugotos nuo politinio kišimosi. Albanijoje bandymas kištis į teisminių institucijų veiklą, be kita ko, teisminėse institucijose dirbančių subjektų, ir vidaus bei išorės spaudimas prokurorams tebelieka problema⁶².

⁵⁸ Europos Komisija, 2020 m. ataskaita dėl Serbijos, p. 20.

⁵⁹ Venecijos komisija, Nuomonės dėl Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų įstatymo paskelbimas, 2020 m. birželio mėn.

⁶⁰ Europos Komisija, 2020 m ataskaita dėl Serbijos, p. 20.

⁶¹ *Freedom House, Nations in Transit*, Montenegro, 2020 m.

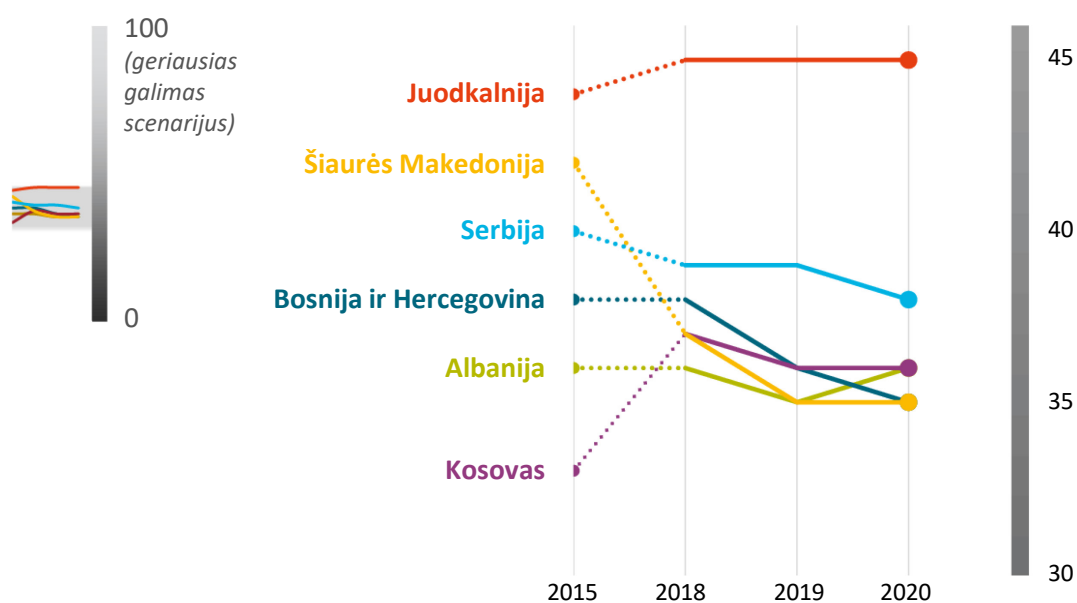
⁶² Europos Komisija, 2020 m. ataskaita dėl Albanijos, p. 20.

Kova su korupcija

9 diagrama. Pasirinkti korupcijos rodikliai

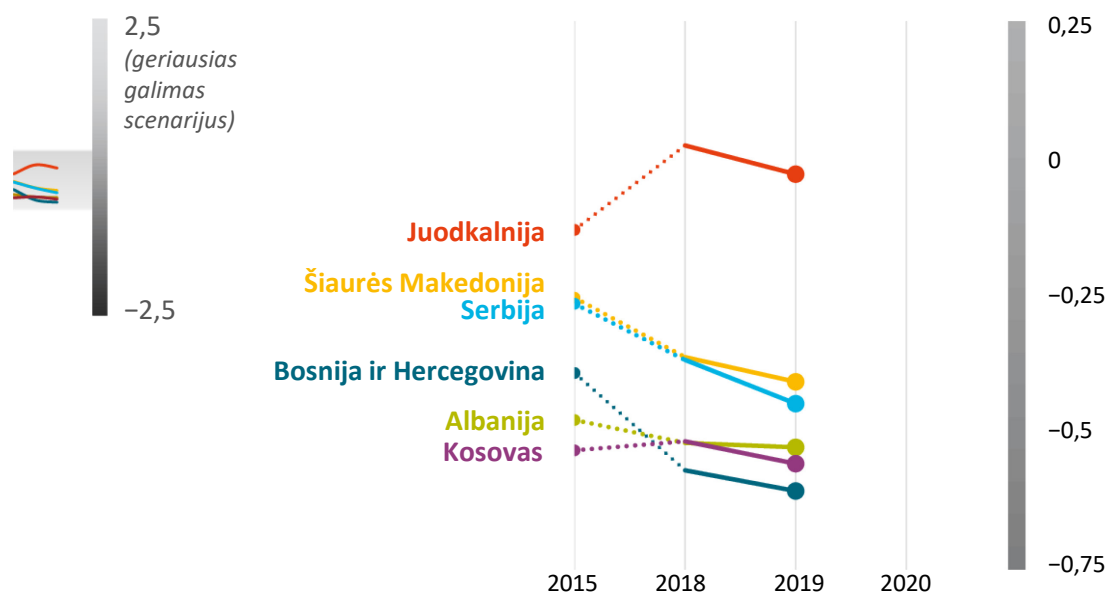
Organizacija „Transparency International“

Korupcijos suvokimo indeksas



Pasauliniai valdymo rodikliai

Korupcijos kontrolė



Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi organizacijos „Transparency International“ ir Pasaulio valdymo rodikliais (Pasaulio banko grupė).

62 Komisija praneša, kad padėtis sektoriuose, kurie ypač neapsaugoti nuo korupcijos (susiję su didelėmis viešosiomis išlaidomis arba palaikantys tiesioginį ryšį su visuomene), išlieka gana problemiška visame regione. Neseniai Serbijoje priimtas įstatymas dėl specialių procedūrų infrastruktūros projektams, pagal kurį leidžiama netaikyti viešųjų pirkimų taisyklių visų pirma vadinamiesiems strateginės svarbos projektams. Tai, sukėlė didelį susirūpinimą dėl korupcijos potencialo⁶³. Organizacija „Transparency Serbia“ pasmerkė praktiką, pagal kurią viešajai nuosavybei valdyti laikinai direktoriaus pareigas einantys asmenys skiriami šešių mėnesių laikotarpiui. Tokiu būdu valdančioji partija gali „tuos asmenis laikyti už tvirto pavardžio“⁶⁴.

63 Komisija savo paskutinėse ataskaitose dėl Juodkalnijos pažangos⁶⁵ siekiant narystės nurodė tik „ribotą pažangą“ kovojant su korupcija, kuri, pasak jos, „paplitusi daugelyje sričių ir tebėra susirūpinimą keliantis klausimas“. Be kita ko, šiose ataskaitose minima, kad 2019 m. vienas verslininkas paskelbė slaptus vaizdo įrašus, o vėliau – slaptus garso įrašus ir dokumentus, įklampinančius daugelį valstybės ir visuomenės veikėjų iš svarbiausių valstybės institucijų į įtariamus neteisėto partijų finansavimo ir kyšininkavimo skandalus.

64 Albanijoje Viešųjų pirkimų agentūra praneša, kad pastaraisiais metais gerokai sumažėjo derybų procedūrų, apie kurias nebuvo skelbiama iš anksto. Tačiau apklausti verslo atstovai ir žurnalistai (norėdami susipažinti su susitikimų sąrašu, žr. **II priedą**) sakė, kad korupcija viešuosiuose pirkimuose yra plačiai paplitusi ir aiškiai matyti valstybės užvaldymo elementai: procedūrose dažnai nėra veiksmingos konkurencijos, viešosios darbų pirkimo kainos yra išpūstos ir viešųjų pirkimų koncesijos sutartims trūksta skaidrumo.

65 Iš organizacijos „Transparency International“ ir Pasaulio banko korupcijos rodiklių (žr. **9 diagramą**) matyti, kad nepaisant daug metų trukusių ES veiksmų dėl reformų, valstybės užvaldymo ir plačiai paplitusios korupcijos suvaržyti nepavyko. Manome, kad, norint padaryti prasmingą poveikį, ES reikia koordinuotų ir vienu metu atliekamų veiksmų įvairiose su teisine valstybe susijusiose politikos srityse⁶⁶. 2020 m. atliktas derybų skyrių sugrupavimas (lygiagretus šių skyrių vertinimas: 23 – Teisminės

⁶³ Europos Komisija, 2020 m. ataskaita dėl Serbijos, p 29.

⁶⁴ „Transparency Serbia“ vadovo komentaras po 2020 m. paskelbtos ataskaitos.

⁶⁵ 2019 m. ir 2020 m. ataskaitos dėl Juodkalnijos.

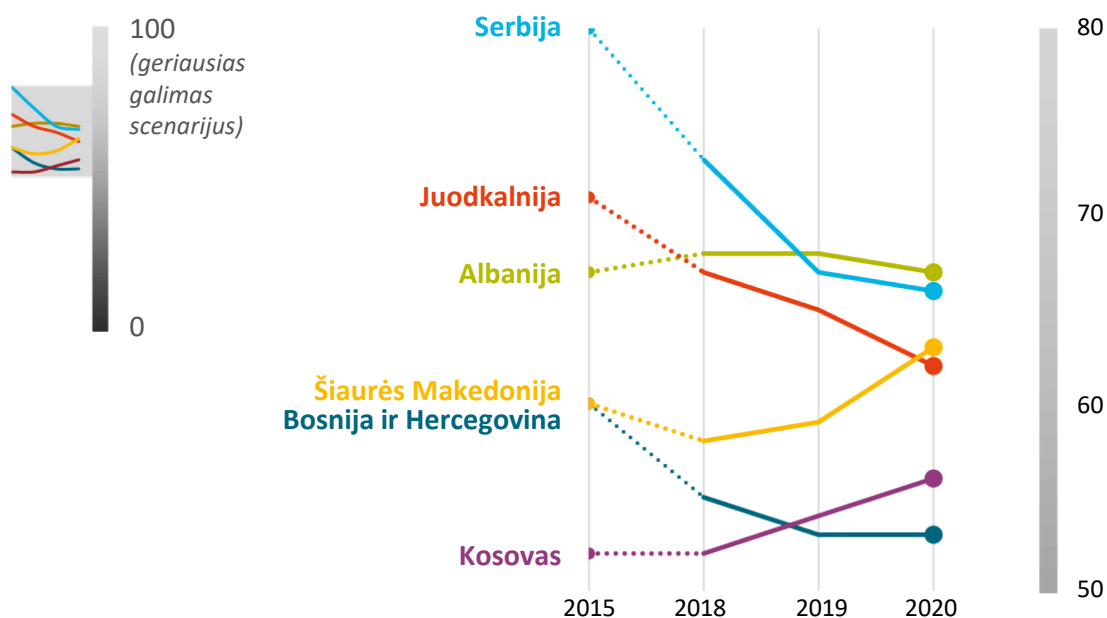
⁶⁶ Žr., pavyzdžiui, Marko Kmezić ir Florian Bieber, „Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries“, ypač 4 skyrių „Ways forward“.

institucijos ir pagrindinės teisės, 24 – Teisingumas, laisvė ir saugumas, 5 – Viešieji pirkimai, 18 – Statistika ir 32 – Finansų kontrolė ir ekonominiai kriterijai, demokratiškos institucijų veikimas ir viešojo administravimo reforma) turėtų sudaryti sąlygas tokiam požiūriui⁶⁷ ir todėl yra žingsnis teisinga linkme. Tačiau šis pokytis taikomas tik Juodkalnijai ir Serbijai, dviem šalims, kurios šiuo metu dalyvauja derybose, ir dar turi būti pritaikytas praktikoje.

Žodžio laisvė

10 diagrama. Pasirinkti žodžio laisvės rodikliai

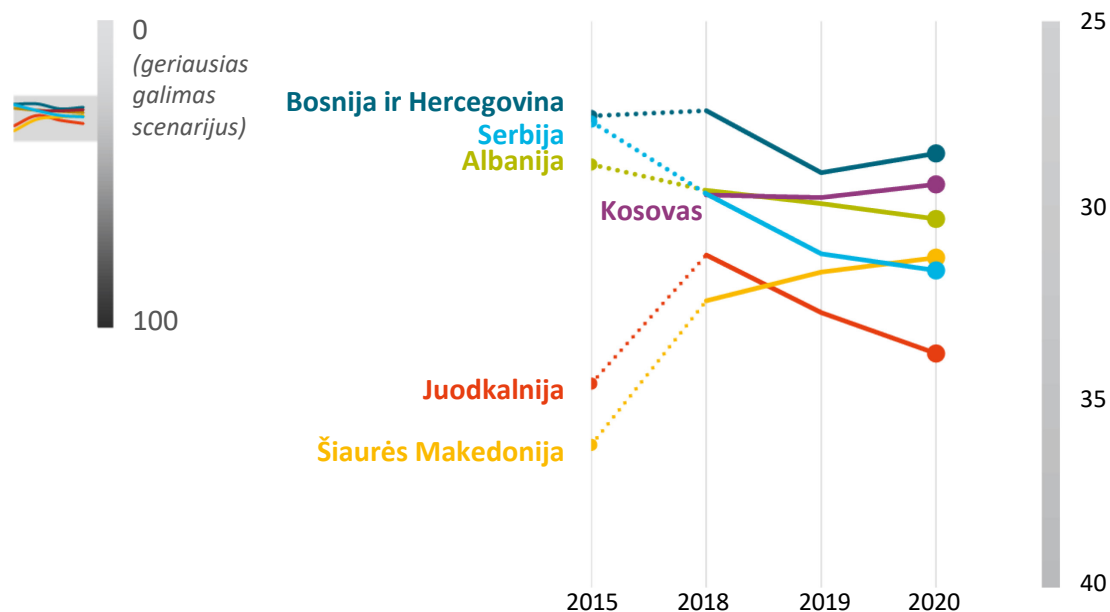
Organizacija „Freedom House“
Laisvės pasaulyje indeksas*



* Šis indeksas sudarytas iš kelių komponentų, bet mes manome, kad jie visi papildomu reikšmės atspalviu susiję su žodžio laisve.

⁶⁷ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Stojimo proceso stiprinimas. Įtikima ES perspektyva Vakarų Balkanų šalims“ COM(2020) 57 final, techninis priedas.

Organizacija „Žurnalistai be sienų“ Pasaulio spaudos laisvės indeksas



Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi organizacijos „Freedom House“ duomenimis ir organizacijos „Žurnalistai be sienų“ pasaulio spaudos laisvės indeksu.

66 Organizacijų „Freedom House“ ir „Žurnalistai be sienų“ duomenimis, pagerėjimo žodžio laisvės srityje, išskyrus Šiaurės Makedoniją ir Kosovą, nebuvo. Iš Komisijos naujausių metinių ataskaitų dėl plėtros matyti, kad Bosnija ir Hercegovina, Juodkalnija ir Serbija nepadarė pažangos nuo 2015 m. (žr. **7 diagramą**).

67 Išpuoliai prieš žurnalistus kelia didelį susirūpinimą visame regione⁶⁸. Į žurnalistus ir žiniasklaidos priemones ir toliau taikomasi bauginant ir grasinant socialinėje žiniasklaidoje ir fiziniiais išpuoliais, o tyrimai ir baudžiamasis persekiojimas vyksta lėtai. Žiniasklaidos aplinka tebėra labai poliarizuota, o savireguliacijos mechanizmai tebėra silpni. Didėjantis dezinformacijos, kurią dažnai skleidžia valstybės remiama žiniasklaida⁶⁹, mastas visame regione dar labiau poliarizuoja visuomenę, ypač rinkimų agitacijos kampanijų metu.

68 Netgi Albanijoje, kuri padarė didžiausią pažangą teisminių institucijų nepriklausomumo srityje, buvo sistemos trikdžių, kuriuos lėmė patikrinimų mastas ir lėtas tempas, o tai savo ruožtu neigiamai paveikė viešąją paramą teisminių institucijų

⁶⁸ Organizacija „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“, 2021 05 04.

reformoms, nes padidėjo neišnagrinėtų teismo bylų sankaupų ir kilo rizika, kad tai gali pakenkti jų suvokiamam teisėtumui. Albanų, manančių, kad reformos padarys teigiamą poveikį, skaičius sumažėjo nuo 71 % 2016 m. iki 53 % 2019 m., o tų, kurie galvoja, kad reformos yra įgyvendinamos tinkamai, skaičius per tą patį laikotarpį sumažėjo nuo 46 % iki 32 %⁷⁰. Albanijos visuomenė informaciją daugiausia gauna iš tradicinių žiniasklaidos šaltinių⁷¹, kurie yra suvokiami kaip turintys savų interesų ir todėl galintys, priklausomai nuo politinių ar verslo ryšių, arba sumenkinti, arba išpūsti korupcijos skandalų reikšmę. Tai taip pat gali pakenkti suvokiamam reformų legitimumui.

69 Mūsų apklaustos PVO atkreipė dėmesį į strateginės komunikacijos poreikį, kad būtų išdėstytas pozityvus reformų poveikis ir paaiškinta, jog sutrikdymas bus laikinas, o institucijų restruktūrizavimas suteiks ilgalaikės naudos. Norint veiksmingai informuoti visuomenę apie ES tikslus, reikia nuolatinio vyriausybių ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimo ir veiksmų koordinavimo.

70 ES parėmė oficialaus vyriausybės ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimo sistemos, kuri šiuo metu taikoma visose Vakarų Balkanų šalyse, kūrimą. Tačiau pilietinė visuomenė šiuo metu neatlieka pakankamai svarbaus vaidmens politikoje ir sprendimų priėmimo procese. Išskyrus Makedoniją, kurioje ES delegacijos duomenimis neseniai pagerėjo pilietinės visuomenės veiklos aplinka, regiono PVO veikla tebėra neaktyvi. Albanijoje ir Serbijoje mūsų apklausti asmenys patvirtino, kad konsultacijos vyksta *ad hoc* ir kad galutinės redakcijos dokumentuose vis dar neatsižvelgiama į pilietinės visuomenės rekomendacijas. Jie norėtų sustiprinti bendradarbiavimą su ES delegacijomis, nepriklausomos žiniasklaidos bendruomene ir tiriančiais žurnalistais, kad, be kita ko, būtų galima stebėti reformų įgyvendinimą ir jų poveikį korupcijos raidai, ir formuoti visuomenės nuomonę bei įspėti regiono vyriausybes.

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

⁷¹ Ten pat.

Išvados ir rekomendacijos

71 Pagrindinė šio audito dėl ES paramos teisinei valstybei Vakarų Balkanuose išvada yra ta, kad ES savo veiksmais prisidėjo prie reformų techninėse srityse, pavyzdžiui, teisminių institucijų efektyvumo ir atitinkamų teisės aktų rengimo, bet nepakankamos politinės valios aplinkybėmis ji padarė ribotą bendrą poveikį esminių teisinės valstybės reformų įgyvendinimui šiame regione.

72 Nepaisant kai kurių nesėkmingų pokyčių, daugiausia Albanijoje ir Šiaurės Makedonijoje, Komisija ir kitos tarptautinės organizacijos praneša apie ribotą pažangą teisinės valstybės srityje. Esminės problemos išlieka tokiose srityse, kaip teisminių institucijų nepriklausomumas, galios koncentracija, politinis kišimasis ir korupcija, kuriose reikia papildomų pastangų reformoms skatinti (žr. 57–58 ir 68 dalis).

1 rekomendacija. Sustiprinti mechanizmą teisinės valstybės reformoms skatinti plėtros procese

Komisija turėtų sustiprinti savo požiūrį į esminių reformų skatinimą ir rėmimą plėtros procese. Visų pirma ji turėtų sutelkti dėmesį į strateginių tikslų kiekvienai plėtros šaliai nustatymą, parengiant galutinio poveikio rodiklius svarbiausiose teisinės valstybės srityse, pavyzdžiui, teisminių institucijų nepriklausomumo, žodžio laisvės, kovos su korupcija ir valstybės užvaldymu, kartu su tarpinėmis reikšmėmis, kad būtų galima stebėti pažangą jų siekiant.

Terminas: 2022 m. gruodžio mėn.

73 Nustatėme, kad, taikydama pirmenybės pagrindiniams klausimams principą ir nuo 2020 m. sugrupavusi derybų skyrius, Komisija labiau sutelkė dėmesį į teisinę valstybę Vakarų Balkanuose ir apskritai ES politinius prioritetus teisinės valstybės srityje pavertė konkrečiais veiksmais pagal Pasirengimo narystei paramos priemonę (PNPP) (žr. 25–27 dalis).

74 Kitos tarptautinės organizacijos, idėjų institutai ir pilietinės visuomenės organizacijos (PVO) nustatė tas pačias teisinės valstybės prioritetines sritis kaip Komisija. Tačiau nustatėme, kad ES parama pilietinės visuomenės veiksams teisinės valstybės srityje yra nepakankama šio sektoriaus poreikiams patenkinti ir jos poveikis nėra atidžiai stebimas. Pavyzdžiui, Komisija atsisakė PNPP II rodiklio, skirto pilietinės organizacijos dalyvavimo reformų procese stebėsenai, ir todėl neteikia ataskaitų apie pažangą šioje srityje (žr. 28–31 dalis).

75 Žiniasklaidai ir pilietinei visuomenei palanki aplinka gali padėti viešinti ir išaiškinti ES veiksmų tikslus bei rezultatus, paaiškinti ES narystės procesą ir skatinti ES demokratijos principus. Nustatėme, kad žodžio laisvė yra ta sritis, kurioje padaryta mažiausia pažanga visose šešiose šalyse. Kai kuriose šalyse visuomenės parama stojimui būtinoms reformoms mažėja (žr. [68–70](#) dalis).

2 rekomendacija. Sustiprinti paramą pilietinei visuomenei, dalyvaujančiai vykdant teisinės valstybės reformas ir užtikrinant žiniasklaidos nepriklausomumą

Komisija ir Europos išorės veiksmų tarnyba turėtų sustiprinti paramą nepriklausomoms pilietinės visuomenės organizacijoms ir nepriklausomiems žurnalistams. Visų pirma jos turėtų:

- a) teikti pirmenybę paramai nepriklausomai žiniasklaidai ir PVO, aktyviai veikiančioms teisinės valstybės srityje, skirdamos PNPP III finansavimą PVO pagal veiksmus teisinės valstybės srityje;
- b) numatyti ilgalaikę finansinę paramą PVO ir nepriklausomoms žiniasklaidos organizacijoms taip, kad ji nebūtų teikiama vien tik kaip projektų finansavimas;
- c) padėti pilietinei visuomenei ir nepriklausomoms žiniasklaidos organizacijoms parengti specialiai pritaikytas priemones korupcijos raidai stebėti;
- d) naudojant konkrečius rodiklius, stebėti PVO indėlį į teisinės valstybės reformas.

Terminas: 2022 m. gruodžio mėn.

76 Nors Komisija pripažino, kad administraciniai gebėjimai ir politinė valia yra pagrindinės rizikos sritys įgyvendinant PNPP projektus, nenustatėme jokių konkrečių veiksmų šiai rizikai mažinti. Visų pirma pagrindinės rizikos nėra naudojamos išankstinėms sąlygoms projektų finansavimui ar įgyvendinimui nustatyti, taigi neskatinama kurti konkrečių rizikos mažinimo priemonių. ES delegacijos taip pat retai naudojosi galimybe sustabdyti PNPP finansinę paramą, jei reformos nėra vykdomos patenkinamai. PNPP II nėra pakankamai griežtų paramos sąlygų nuostatų, pagal kurias stringančios teisinės valstybės reformos būtų tiesiogiai susietos su kitų sektorių finansavimo pasekmėmis. Komisijos teisėkūros pasiūlyme dėl PNPP III reglamento sąlygos yra sustiprintos. Tačiau reglamento projekte nebuvo aiškiai išdėstyta, kokią įtaką paramos sąlygos turės finansavimo teikimui (žr. [34–35](#) ir [38–41](#) dalis).

77 Taip pat nustatėme, kad tuomet, kai Komisija taikė politines sąlygas kaip bendros pusiausvyros sąlygą, tai šalis partneres skatino sparčiau įgyvendinti savo reformų darbotvarkes. Atsirado skirtumų tarp Komisijos ir Tarybos vertinant, koku mastu šalis partnerė įvykdė šią sąlygą. Mūsų nuomone, ši padėtis kelia grėsmę paramos sąlygų skatinamajam poveikiui (žr. 41–45 dalis).

3 rekomendacija. Sustiprinti paramos sąlygų taikymą PNPP III

Komisija turėtų PNPP III finansavimo išmokėjimą su teisine valstybe nesusijusiose srityse (pavyzdžiui, kaimo plėtros ir infrastruktūros) susieti su teisinės valstybės pažanga.

Terminas: 2022 m. gruodžio mėn.

78 Teisinės valstybės principas apima kelias tarpusavyje susijusias kompleksines sritis. 2020 m. plėtros metodika yra žingsnis teisinga linkme, nes derybų skyrių sugrupavimas suteikia Komisijai galimybę stojimo derybose vienu metu nagrinėti visas su teisine valstybe susijusias sritis. Tačiau nauja metodika yra pernelyg neseniai priimta, kad duotų kokių nors akivaizdžių rezultatų, ir ji taikoma tik derybose dalyvaujančioms šalims. Kompleksinis teisinės valstybės pobūdis reiškia, kad ES veiksmus, finansuojamus kituose PNPP sektoriuose, gali neigiamai paveikti visuotiniai teisinės valstybės trūkumai (žr. 65 dalį).

79 Daugumoje baigtų projektų buvo pasiekti numatyti išdirbiai ir beveik pusėje – numatyti rezultatai. Tebevykdomų projektų atveju arba juos vertinti yra pernelyg anksti dėl to, kad projektai buvo pratęsti, arba pažangos negalima įvertinti dėl informacijos apie veiksmingumą trūkumo ar nepakankamos jos kokybės. Kai buvo vykdoma į rezultatus orientuota stebėseną, ji padėjo išryškinti projektų rezultatus ir pagerinti jų įgyvendinimą. Apskritai nustatėme, kad PNPP pagalba padėjo patobulinti teisminių institucijų efektyvumą ir buvo labai svarbi įgyvendinant teisės aktų sistemą ir skatinant iniciatyvų požiūrį į kovą su korupcija (žr. 47–51 dalis).

80 Pagrindinės projektų tvarumo kliūtys – menki finansiniai bei instituciniai gebėjimai ir politinės valios stoka. Nacionalinės valdžios institucijos ėmėsi vos kelių PNPP projektų ir, pasibaigus ES paramai, jie gali būti finansiškai netvarūs. Be to, nedidelė pažanga, padaryta teisinės valstybės srityje per pastaruosius 20 metų, kelia grėsmę visam ES paramos tvarumui, nes ji verčia suabejoti stojimo proceso patikimumu. Ataskaitos apie įgytą patirtį gali padėti nustatyti su veiksmingumu susijusias problemas, bet į patį projektą jos paprastai neįtraukiamos (žr. 52–56 dalis).

4 rekomendacija. Stiprinti ataskaitų apie projektus teikimą ir stebėseną

Komisija turėtų:

- a) sukurti patikimas visų atitinkamų pagal PNPP finansuojamų projektų logines sistemas, įskaitant, be kita ko, aiškiai apibrėžtus produkto ir rezultatų rodiklius naudojant pradinę ir galutinę reikšmes;
- b) padidinti PNPP III finansuojamų projektų į rezultatus orientuotų stebėsenos misijų naudojimą teisinės valstybės sektoriuje;
- c) į galutinę projekto ataskaitą įtraukti įgytai patirčiai skirtą skyrių su nustatytais faktais ir rekomendacijomis, siekiant pagerinti būsimų projektų rezultatų tvarumą.

Terminas: 2022 m. gruodžio mėn.


Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos Jakobsen, 2021 m. lapkričio 9 d. Liuksemburge.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Klaus-Heiner LEHNE

PRIEDAI

I priedas. Audituoti projektai. Išdirbiai ir rezultatai

Nr.	Šalis	Projekto pavadinimas	N. d.	
			Pasiekti išdirbiai	Pasiekti rezultatai
			<i>Projektas tebevykdomas / galutinė ataskaita neparengta</i> <i>Nėra išmatuojamų rodiklių</i>	
			Igyvendinama pagal planą (2021 m. sausio mėn. duomenimis)	
			Ne    Taip	
1	Albanija	Sektorių reformos sutartis dėl kovos su korupcija Albanijoje		
2	Albanija	Tarptautiniai stebėsenos veiksmai Parama Albanijos teisėjų ir prokurorų pakartotinio vertinimo procesui		
3	Albanija	Parama kovos su korupcija politikos formavimui, koordinavimui ir įgyvendinimui		
4	Albanija	EURALIUS IV – Albanijos teisingumo sistemos konsolidavimas		
5	Bosnija ir Hercegovina	EU4Justice – parama kovai su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija Bosnijoje ir Hercegovinoje		
6	Bosnija ir Hercegovina	Statyba: savivaldybės, kantono teismo ir prokuratūros rekonstrukcija Tuzloje		
7	Bosnija ir Hercegovina	Veiksmingų ir piliečiams palankių teisminių institucijų kūrimas		
8	Kosovas	Kosovo teismų ir prokuratūrų sistemos efektyvumo, atskaitomybės ir skaidrumo stiprinimas		
9	Kosovas	Tolesnė parama Kosovo institucijoms kovoje su organizuotu nusikalstamumu, korupcija ir smurtiniu ekstremizmu		
10	Juodkalnija	ES parama teisinei valstybei II (EUROL II)		
11	Šiaurės Makedonija	Parama teisingumo sektoriaus reformai		
12	Serbija	Teismų efektyvumas		
13	Serbija	Korupcijos prevencija ir kova su ja		
14	Serbija	Teisingumo ministerijos pajėgumų pagal ES stojimo derybų proceso reikalavimus stiprinimas		
15	Serbija	ES Serbijai – parama Aukštajai teisėjų tarybai		
16	Serbija	Teisėjų akademijos pastato Belgrade rekonstrukcija		
17	Serbija	Vidaus kontrolės pajėgumų stiprinimas Vidaus reikalų ministerijos kovoje su korupcija		
18	Daugelis šalių	Europos Sąjungos, Europos Tarybos horizontalioji priemonė Vakarų Balkanams ir Turkijai		
19	Daugelis šalių	Parama nepriklausomai žiniasklaidai ir pilietinei visuomenei Vakarų Balkanuose ir Turkijoje		
20	Daugelis šalių	Kova su sunkiais nusikaltimais Vakarų Balkanuose		

Šaltinis: Audito Rūmai.

II priedas. Apklaustų (vaizdo konferencijoje) suinteresuotųjų subjektų sąrašas

Vaizdo konferencija
NEAR GD
EIVT
Albanija
ES delegacija: politinis dialogas ir politikos perspektyvos
ES delegacija: į imtį įtraukti projektai
Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūra (USAID)
JAV užsienio baudžiamojo persekiojimo plėtros, pagalbos ir mokymo programa (OPDAT)
Europos Taryba
Prekybos rūmų sąjunga
Balkanų tyrimų ataskaitų tinklas (BIRN)
Demokratijos ir tarpininkavimo institutas (IDM)
Albanijos nacionalinis mokymo ir techninės pagalbos išteklių centras (ANTTARC)
Konsultacinė grupė „Partners Albania“
Pilietinės visuomenės paramos agentūra (AMSHC)
Magistratų mokykla
Teisingumo ministerija
Aukštoji teisėjų taryba
Vokietijos prekybos rūmai
Prancūzijos prekybos rūmai
Kovos su korupcija specialios paskirties grupė
Specialioji prokuratūra
Aukštoji turto ir interesų konfliktų deklaravimo ir audito inspekcija (HIDAACI)

Vaizdo konferencija
BOSNIJA ir HERCEGOVINA
ES delegacija: į imtį įtraukti projektai
SERBIJA
ES delegacija: politinis dialogas ir politikos perspektyvos
ES delegacija: į imtį įtraukti projektai
Europos integracijos ministerija/nacionalinis PNPP koordinatorius
Ministro Pirmininko patarėjas žiniasklaidos klausimais
Europos Taryba
Serbijos prekybos rūmai
Vokietijos prekybos rūmai
Balkanų tyrimų ataskaitų tinklas (BIRN)
Tyrimų, skaidrumo ir atskaitomybės centras (CRTA)
Nacionalinė konvencija dėl Europos Sąjungos (NKEU)
Teisingumo ministerija – Europos integracijos ir tarptautinių projektų sektorius
Korupcijos prevencijos agentūra
Teisingumo ministerija – ministro padėjėjas teisminių institucijų klausimais
Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūra (USAID)
Respublikos valstybinė prokuratūra
Aukštosios teisėjų tarybos sekretoriatas
Teisėjų akademija
Buvęs bendradarbiavimo su pilietine visuomene biuras
Kovos su korupcija prokuroras
Vidaus reikalų ministerija – Vidaus audito tarnyba, Kovos su korupcija departamentas

Žodynėlis ir santrumpos

ATPT: Aukštoji teismų ir prokuratūros taryba (Bosnija ir Hercegovina)

EIVT: Europos išorės veikslių tarnyba

GRECO: Kovos su korupcija valstybių grupė, Europos Tarybos įstaiga kuri stebi, kaip valstybės narės laikosi šios organizacijos kovos su korupcija standartų

Išdirbis: tai, kas buvo sukurta ar pasiekta įgyvendinus projektą, pavyzdžiui, surengti mokymo kursai ar nutiestas kelias.

Loginė sistema: Loginė sistema – išsami planavimo priemonė, apimanti projekto įgyvendinimą, valdymą, stebėseną ir vertinimą

PNPP: Pasirengimo narystei paramos priemonė, ES priemonė techniniams ir administraciniams pajėgumams stiprinti šalyse kandidatėse ir potencialiose šalyse kandidatėse

PVO: pilietinės visuomenės organizacija

Rezultatai: tiesioginiai ar ilgalaikiai, planuojami ar neplanuojami pokyčiai, kuriuos lėmė projektas, pavyzdžiui, nauda, gaunama dėl geriau apmokytos darbo jėgos

ROM: Rezultatų stebėseną, nepriklausomų ekspertų atliekama vykdomų projektų išdirbių ir rezultatų peržiūra pagal tokius kriterijus, kaip aktualumas, efektyvumas, veiksmingumas, poveikis ir tvarumas

SAS: Stabilizacijos ir asociacijos susitarimas – susitarimas, kurį ES atskirai sudaro su kiekviena Vakarų Balkanų šalimi vykdydama stabilizavimo ir asociacijos procesą

Stabilizacijos ir asociacijos procesas: ES politika Vakarų Balkanų šalyse, skirta reformoms vykdyti tam, kad jos ateityje taptų valstybėmis narėmis

Komisijos ir EIVT atsakymai

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

Chronologija

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

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko III audito kolegija „Išorės veiksmai, saugumas ir teisingumas“, kuriai vadovo Audito Rūmų narė Bettina Jakobsen. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Juhan Parts, jam padėjo kabineto vadovas Ken Marti Vaher ir kabineto atašė Margus Kurm, pagrindinis vadybininkas Alejandro Ballester Gallardo, užduoties vadovas Theodoros Orfanos, auditorės Naiara Zabala ir Flavia Di Marco. Lingvistinę pagalbą teikė Thomas Everett.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2022 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal licenciją „[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)“. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote įgyti papildomų teisių, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

— 1, 4 diagramos: piktogramas sukūrė „[Pixel perfect](#)“, <https://flaticon.com>.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-847-7196-7	1977-5725	doi:10.2865/932207	QJ-AB-21-028-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7215-5	1977-5725	doi:10.2865/956410	QJ-AB-21-028-LT-Q

Teisinė valstybė yra viena iš bendrų ES valstybių narių vertybių ir yra įtvirtinta Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje. Be to, tai yra esminė ir būtina ES narystės sąlyga. Atlikome auditą, kad išsiaiškintume, ar ES parama teisinei valstybei šešiose Vakarų Balkanų šalyse, siekiančiose įstoti į ES, buvo veiksminga. Nustatėme, kad, nors ES savo veiksmais prisidėjo prie reformų techninėse ir veiklos srityse, pavyzdžiui, gerinant teisminių institucijų efektyvumą ir rengiant atitinkamus teisės aktus, jų bendras poveikis esminėms teisinės valstybės reformoms šiame regione buvo nedidelis. Rekomenduojame, kad Komisija sustiprintų teisinės valstybės reformų skatinimo mechanizmą, padidintų paramą pilietinės visuomenės organizacijoms ir nepriklausomai žiniasklaidai, aktyviau taikytų paramos sąlygas ir griežtintų projektų ataskaitų teikimą ir stebėseną.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

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

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors