

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 9

2008

VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL
RAJANEVAL ALAL ANTAVA ELI ABI MÕJUSUSE
KOHTA VALGEVENES, MOLDOVAS JA UKRAINAS



ET



Eriaruanne nr 9 // 2008

VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVAL ALAL ANTAVA ELI ABI MÕJUSUSE KOHTA VALGEVENES, MOLDOVAS JA UKRAINAS

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel: [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Faks: [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 9 // 2008

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt
(<http://europa.eu>).

Bibliograafilised andmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-137-0
doi: 10.2865/42179

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punkt

LÜHENDID

I-V KOMMENTEERITUD KOKKUVÖTE

1-7 SISSEJUHATUS

8-10 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

11-62 TÄHELEPANEKUD

11-52 MIL MÄÄRAL ON VABADUSE, TURVALISUSE JA ÕIGUSE PROJEKTIDELE VALGEVENES, MOLDOVAS JA UKRAINAS ANTAV ELI ABI OLNUD EDUKAS?

11-19 PIIRIKONTROLL: RAHULDAVAD SAAVUTUSED

20-27 RÄNNE JA VARJUPAIK: MITTERAHULDAV EDENEMINE KEERULISES KONTEKSTIS

28-44 ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE VASTANE VÕITLUS: ERINEVAD TULEMUSED

45-52 KOHTUSÜSTEEM JA HEA VALITSEMISTAVA: ERINEVAD TULEMUSED

53-57 MIS ON EESMÄRKIDE MITTETÄITMISE PEAMISED PÕHJUSED?

54 SAAVUTUSTE PIIRATUSE TÜÜPILISEKS PÕHJUSEKS ON KÕIKI PEAMISI OSAPOOLI HÕLMAVATE TEGURITE KOOSMÕJU

55-56 KOMISJONIPOLSE PROJEKTIJUHTIMISE PUUDUSED

57 RAHVUSVAHELISTE ORGANISATSIOONIDE HALLATAVATE PROJEKTIDE PUUDUSED

58-62 MILLISES ULATUSES ON KOMISJON VÄLJA TÖÖTANUD PROTSESSI, MILLE ABIL ARVESSE VÕTTA SAADUD KOGEMUSI VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVAL ALAL ABI ANDMISE JÄTKAMISEKS?

60-61 TEABE KOGUMISEKS EI KASUTATA KÕIKI VÕIMALUSI

62 SAADUD KOGEMUSED EI OLE ALATI UUTES LEPINGUTES KAJASTATUD

63-73 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I LISA. KAART

II LISA. JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSED. PROJEKTI ÜLEVADE (PERIOODI 2000-2005 PROGRAMMIDEGA SEOTUD PROJEKTID)

III LISA. AUDITEERITUD LEPINGUTE ÜLEVADE

IV LISA. EUBAMI TEGEVUSPIIRKOND

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID

Aeneas: kolmandatele riikidele antava rahalise ja tehnilise abi programm rände ja varjupaiga valdkondades

BUMAD: Ukrainas, Moldovas ja Valgevenes mitmeid valdkondi hõlmava abi ja institutsioonide väljaarendamisega seotud uimastikontrolliprojekt

ENP: Euroopa naaberluse poliitika

EUBAM: Euroopa Liidu piirikontrolli abimissioon Moldovas ja Ukrainas

EuropeAid: koostöotalitus EuropeAid

TACIS: tehnilise abi andmise programm Sõltumatute Riikide Ühendusse kuuluvatele riikidele (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*)

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Pärast 2004. ja 2007. aasta laienemisi sai EL vahetuks naabriks Valgevene, Moldovale ja Ukrainale. Komisjon eraldas nimetatud riikidele märkimisväärselt palju ELi rahalisi vahendeid (166 miljonit eurot perioodil 2000–2005), eesmärgiga täiustada nende suutlikkust järgmistes valdkondades: piirikontroll; rände/varjupaikade haldamine; organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus ning kohtusüsteem ja hea valitsemistava. Komisjon piiras Valgevenele antavat abi demokraatia ja inimõiguste rikkumise tõttu. EL on võtnud kasutusele mitmeid vahendeid, millest kõige olulisem on programm TACIS, ja suurem osa abist jagati rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu (vt punktid 1–7).

II.

Kontrollikoja auditi eesmärk oli otsustada ELi antud abi edukuse üle, määrata kindlaks eesmärkide võimaliku mittetäitumise põhjused ja uurida, millises ulatuses oli komisjon välja töötanud protsessi, mille abil arvesse võtta saadud kogemusi selles valdkonnas abi andmise jätkamiseks. Auditis uuriti 40 lepingut koguväärtusega 100 miljonit eurot (vt punktid 8–10 ja *III lisa*).

III.

Suurema osa puhul auditeeritud toetusest saavutati rahuldavad tulemused, eelkõige piirikontrolli valdkonnas. Rände ja varjupaiga valdkonnas oli edenemine suures osas mitte-rahuldav. Erineva edukusega tulemusi saavutati organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses ning kohtusüsteemi ja hea valitsemistava osas (vt punktid 11–52).

IV.

Piiratud ulatusega saavutuste tüüpiliseks põhjuseks oli mitmete tegurite kombinatsioon, mis hõlmas komisjoni, rahvusvahelisi institutsioone ja nende kolme riigi mitmeid erinevaid ametiasutusi. Välised tegurid, nagu jätkuv poliitiline ebastabiilsus Ukrainas, nõrgendasid samuti projekti tulemusi. Hoolimata väga pädeva personali olemasolust, oli Kiievi delegatsiooni töökoormus liiga suur, tegeledes kiiresti kasvava poliitikavaldkonnaga, mille projekte ei viidud ellu üksnes Ukrainas, vaid ka Valgevenes ja Moldovas. 2005. aasta oktoobris avatud Moldova delegatsioonil kulus peaaegu kaks aastat projektijuhtimistegevusega alustamiseks. Ühesuguse eesmärgiga mitme rahastamisvahendi kooseksisteerimine ja nendevahelise ühtsuse puudumine pärssis kvaliteetset lähenemisviisi. Samuti esines teatavaid puudusi rahvusvaheliste institutsioonidega koostöös tehtavas halduses. Üldiselt ei olnud ELi abi kooskõlastamine teiste rahastajatega piisavalt hästi välja töötatud. Komisjon ei ole täiel määral kasutanud võimalusi omandatud teadmistest kasu saada ja saadud kogemusi ei kajastatud alati vastkävitatud projektides (vt punktid 53–62).

V.

Nende tähelepanekute põhjal annab kontrollikoda üksikasjalikud soovitusel, mis võivad aidata komisjonil suurendada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal Valgevene, Moldovale ja Ukrainale antava abi mõjusust (vt punktid 63–73).

SISSEJUHATUS

1. Euroopa Liidu (EL) üheks põhieesmärgiks on luua oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala¹. See eesmärk hõlmab olulist välisdiimensiooni. Pärast 2004. ja 2007. aasta laienemisi sai EL vahetuks naabriks Valgevene, Moldovale ja Ukrainale, jagades nendega ühist riigipiiri ja astudes vastu ühistele väljakutsetele võitluses organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja muu ebaseadusliku tegevusega (vt kaarti *I lisa*).
2. EL on teinud erilisi jõupingutusi, aitamaks neil kolmel riigil parandada oma suutlikkust järgmistes valdkondades: piirikontroll; rände/varjupaikade haldamine; organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus ning kohtusüsteem ja hea valitsemistava². Perioodil 2000–2005 rahastas komisjon 89 projekti, mille ELi osalus kokku oli 165,7 miljonit eurot (vt *II lisa*).
3. ELi abi peamiseks kanaliks on olnud programm TACIS³. Projekte on rahastatud programmi erinevate harude kaudu: riiklikud tegevusprogrammid, piirkondlikud tegevusprogrammid ja piiriülese koostöö programmid. 1991. aastal loodud programmi TACIS üldine eesmärk oli toetada partnerriike turumajandusele üleminekul ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtte tugevdamisel. Programmi TACIS tegevus lõpetati järk-järgult 2006. aastal, kuid maksete tegemine jätkub vähemalt 2010. aastani. Alates 2007. aastast antakse Valgevene, Moldovale ja Ukrainale abi uue Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames⁴.
4. Lisaks programmile TACIS on EL kasutanud teisi vahendeid nende kolme riigi abistamiseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal:
 - a) eeltöö rändealasele koostööle (rahastatav eraldi eelarverealet);
 - b) kolmandatele riikidele antava rahalise ja tehnilise abi programm rände ja varjupaiga valdkondades (Aeneas)⁵;
 - c) kiirreageerimise kord⁶;
 - d) Euroopa algatus demokraatia ja inimõiguste toetuseks⁷.

¹ Selle poliitikavaldkonna kohta kasutas komisjon varem nimetust justiits- ja siseküsimused.

² Juba 2003. aastal avaldati ELi tegevuskava justiits- ja siseküsimustes seoses Ukrainaga (ELT C 77, 29.3.2003). Seda tegevuskava muudeti 2007. aastal.

³ Tehnilise abi andmise programm Sõltumatute Riikide Ühendusse kuuluvatele riikidele. Programmiga TACIS on toetatud 12 riiki: Ida-Euroopas – Valgevene, Moldova, Vene Föderatsioon ja Ukraina; Kaukaasias – Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia; Kesk-Aasias – Kasahstan, Kõrgõzstan, Tadžikistan, Türkmenistan ja Usbekistan.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1638/2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi loomise kohta (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 491/2004 (ELT L 80, 18.3.2004, lk 1).

⁶ Nõukogu määrus (EÜ) nr 381/2001 (EÜT L 57, 27.2.2001, lk 5).

⁷ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2242/2004 (ELT L 390, 31.12.2004, lk 21).

5. Pärast volituste üleandmist⁸ 2003. aastal anti komisjoni delegatsioonile Kiievis üldvastutus ELi abi rakendamise eest kõigis kolmes nimetatud riigis. 2005. aasta oktoobris avati uus delegatsioon Moldovas, mis sai vastutuse projektide elluviimise eest alates 2007. aasta suvest. Programmi TACIS alla mittekuuluvaid projekte juhib tavaliselt komisjoni peakorter (EuropeAid ning õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat).
6. Suurem osa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala abist antakse rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu: ÜRO Arenguprogramm (UNDP), ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Amet (UNHCR), Rahvusvaheline Migratsioonorganisatsioon (IOM) või Euroopa Nõukogu. Komisjoniga sõlmitud standardsete osaluslepingute alusel vastutavad need rahvusvahelised organisatsioonid projektide elluviimise teatud osade eest, mis hõlmavad ka hanke- ja maksemenetlusi (nn ühiselt tehtava halduse mudel).
7. Olukord Valgevenes oli eriline. Valgevene ja ELi vahel sõlmiti 1996. aastal partnerlus- ja koostööleping, kuid selle ratifitseerimine peatati tulenevalt demokraatia ja inimõiguste rikkumise tõttu. Seega piirdus auditiga hõlmatava perioodi jooksul Valgevenele antud abi humanitaar-, piiriülese ja piirkondliku koostöö projektidega, elanikkonna vajaduste toetamisega ning projektidega, mis otseselt või kaudselt toetasid demokraatia arengut või demokraatlikke jõude (nt sõltumatu meedia toetamine; stipendiumid noortele). Vabaduse, turvalisuse ja õiguse projektid Valgevenes on enamus mitmeid riike, sh Moldovat ja Ukrainat, hõlmavad projektid.

⁸ Juhtimisvastutus antakse riikides asuvatele komisjoni delegatsioonidele.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

8. Auditi eesmärk oli hinnata vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal antava ELi abi mõjusust Valgevenes, Moldovas ja Ukrainas. Auditis käsitleti kolme küsimust:

- a) Mil määral on vabaduse, turvalisuse ja õiguse projektidele Valgevenes, Moldovas ja Ukrainas antav ELi abi olnud edukas?
- b) Mis on eesmärkide võimaliku mittetäitmise peamised põhjused?
- c) Millises ulatuses on komisjon välja töötanud protsessi, mille abil arvesse võtta saadud kogemusi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal abi andmise jätkamiseks?

⁹ Projekt viiakse ellu ühe või mitme lepingu kaudu.

¹⁰ Komisjon sõlmib lepingu konsortsiumiga, kes regulaarselt projektide üle järelevalvet teostab.

9. Kontrollikoda auditeeris hinnangute põhjal valitud 40 lepingut, mille ELi osalus kokku oli 99,3 miljonit eurot (kokku 89 projektist⁹, mis hõlmasid 165,7 miljonit eurot perioodil 2000–2005). 24 lepingut oli lõpetatud ja 16 osas olid meetmed pooleli (*III lisa*). Enamus pooleliolevatest lepingutest jätkas eelmisi ELi rahastatud projekte, mis võimaldas hinnata komisjoni kogemustest õppimise protsessi (põhiküsimus c ülalpool). Auditis uuriti: projektide tulemusi ja võrreldi neid seatud eesmärkidega; eesmärkide saavutamist takistavaid faktoreid; saadud kogemusi ning kas neid võeti arvesse järgmiste projektide või programmide puhul.

10. Uuritud 40 lepingut jagunevad nelja alavaldkonda:

- a) piirikontroll;
- b) ränne ja varjupaik;
- c) organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus;
- d) kohtusüsteem ja hea valitsemistava.

Auditirühm uuris projekte kohapeal alates 2006. aasta novembrist kuni 2007. aasta juulini, sh külastati elluviimise eest vastutavaid rahvusvahelisi organisatsioone ja riiklikke asutusi ning samuti järelevalveüksusi¹⁰.

TÄHELEPANEKUD

MIL MÄÄRAL ON VABADUSE, TURVALISUSE JA ÕIGUSE PROJEKTIDELE VALGEVENES, MOLDOVAS JA UKRAINAS ANTAV ELI ABI OLNUD EDUKAS?

PIIRIKONTROLL: RAHULDAVAD SAAVUTUSED

- 11.** Valgevene ja Ukraina seisavad silmitsi suurte piirikontrollialaste probleemidega, mille põhjusteks on nende välispiiride kogupikkus (ligikaudu 3 000 km ja 7 000 km) ja ametliku piirimärgistuse puudumine, eriti Venemaaga. Piiri- ja tollikontrolli Venemaa-Valgevene piiril praktiliselt ei tehtagi. Asjaolu, et piiri on lihtne ületada, soodustab nii piiriülest kriminaalset tegevust kui ka ebaseaduslikku rännet.
- 12.** Moldova ja Ukraina vaheline piirikontroll on keeruline end iseseisvaks kuulutanud Transnistria Vabariigi tõttu, mida rahvusvaheliselt tunnustatud ei ole. Moldova-Ukraina riigipiiri pikkus on 1 222 km, millest 472 km Moldova poolel on Transnistria ametivõimude kontrolli all. Transnistria ametivõimude kontrolli all on Dnestri jõest ida poole jääv piirkond ning nad tegutsevad *de facto* sõltumatusena ülejäänud Moldovast (vt 1. selgitus).

1. SELGITUS

TRANSNISTRIA KONFLIKTI TAUST

Paralleelselt Moldova eraldumisprotsessiga Nõukogude Liidust on alates 1989. aastast toimunud protestiliikumine Moldova iseseisvuspüüdluste vastu peamiselt mittemoldovlastest koosneva elanikkonnaga asustatud piirkondades. Vastusena Moldova iseseisvuse väljakuulutamisele moodustati 1990. aastal Transnistria Moldova Vabariik. Toimusid kokkupõrked ja rahutused kulmineerusid 1992. aastal, mille tagajärjel hukkus sadu inimesi ja ligikaudu 100 000 inimest jäi põgeniku staatusesse.

1995. aastast alates on Moldova ja Transnistria OSCE, Venemaa ja Ukraina kui rahvusvaheliste vahendajate abiga arutanud külmutatud konflikti võimalikku lahendamist. President Juštšenko administratsiooni võimuletulekuga Ukrainas tekkis võimalus konflikti lahendamise edenemiseks. Alates 2005. aasta septembrist on EL ja Ameerika Ühendriigid vaatlejatena läbirääkimiste protsessis osalenud. ELi on alates 2005. aasta märtsist esindanud Euroopa Liidu eriesindaja Moldovas.

- 13.** Komisjon on oluliselt aidanud parandada Valgevene, Moldova ja Ukraina piirikontrolli suutlikkust. Piirikontroll on rahaliselt kõige olulisem valdkond vabaduse, turvalisuse ja õiguse projektide puhul. Perioodi 2000–2005 programmide raames antavast ELi abist 63,2% (104,7 miljonit eurot) on eraldatud nimetatud valdkonnale. Kontrollikoda auditeeris 10 lepingut koguväärtusega 51,8 miljonit eurot.

¹¹ Kozlovitši rahvusvahelise piiripunkti terminal (asub Valgevene Vabariigis Bresti lähedal) on kaubaveokite peamine maantee piiripunkt Valgevene Vabariigi ja Poola vahel (üleeuroopaline transpordikoridor II).

- 14.** Enamik auditeeritud projektidest saavutas rahuldavad tulemused (vt *III lisa*). Kaasaegsete seadmete ja täiustatud tehnoloogia kasutamise ning piirivalvurite koolitamise tulemusel tõhustati piirikontrolli ja -järelvalvet (vt näited 2. selgituses). Eelkõige Valgevene riiklik piirivalvurite komitee näitas üles suurt pühendumust, kasutades oma militaarstruktuuri kõikide lepingusätete täpseks täitmiseks. Suuri probleeme täheldati aga Kozlovitši II piiripunkti terminali ehitustööde lepingus¹¹ (vt 3. selgitus).

2. SELGITUS

RAHULDAVA TULEMUSE NÄIDE: KAASAEGSETE SEADMETE KASUTAMINE TUGEVDAB PIIRIKONTROLLI

Projektide „Piirikontrolli täiustamine Ukrainas” (ELi osalus 4 miljonit eurot) ja „Piirikontrolli tugevdamine Valgevene Vabariigis” (ELi osalus 13,3 miljonit eurot) raames tagati muu hulgas järgnev: kaamerad, mikroskoobid, dokumendikontrolli seadmed, sõidukid, IT-seadmed, sh automaatsed telefonijaamad piiriüksustele ja riistvara reaajas kontrollimiseks (nt musta nimekirja kantud isikud ja ärandatud sõidukid). Kõik kontrollitud investeringuartiklid olid sisse seatud vastavalt inventarini-mekirjale, nõuetekohaselt märgistatud, toimivad ja eesmärgipäraselt kasutuses.

15. Rahaliselt kõige tähtsam vabaduse, turvalisuse ja õiguse projekt – Euroopa Liidu piirihaldamise abimissioon Moldovas ja Ukrainas¹² (EUBAM, ELi osalus kokku 19,1 miljonit eurot) — aitas oluliselt kaasa Moldova ja Ukraina piirivalve ja tolliasutuste suutlikkuse arendamisele (vt kaart **IV lisas**). Näiteks toetas EUBAM uue tollisüsteemi mõjusat rakendamist ja järelevalvet Moldovas ja Ukrainas ning aitas seeläbi võidelda salakaubaveo ja ebaseadusliku piiriülese tegevuse vastu. Selle tulemusel avastati Transnistriaga seotud ulatuslik salakaubavedu. Ebaseaduslik maksudest ja tollilõivudest kõrvalehoidmine oli seotud näiteks sõidukite, puu- ja köögiviljade ning linnuliha. Ainuüksi linnuliha osas arvutas EUBAM kahjude summaks kuni 43 miljonit eurot Ukraina riigieelarve puhul ja kuni 18 miljonit eurot Moldova riigieelarve puhul (perioodil oktoober 2005 kuni mai 2006).

¹² EUBAM moodustati 1. detsembril 2005. EUBAMi tegevuse aluseks on Euroopa Komisjoni ning Ukraina ja Moldova Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandum. Motiveerivaks teguriks oli Transnistria piirkonnast tulenev oht turvalisusele koos piiriülese kriminaalse tegevuse oletatava kõrge tasemega. EUBAMi rakendatakse ÜRO arenguprogrammi (UNDP) kaudu. 16 ELi liikmesriigil on selles missioonis mitterahaline osalus pädevate töötajate lähetamise näol (ligikaudu 100 tolliametnikku ja piirivalveametnikku). EUBAM seadis oma peakorterit sisse Odessas (Ukraina), ühe osakonna Chisinaus (Moldova) ja täiendavad viis osakonda Ukraina/Moldova/Transnistria piiri ääres ning samuti osakonna/logistikakeskuse Odessa ja Illitševski sadamates.

NÄIDE MITTERAHULDAVAST TULEMUSEST: TÖÖDE MAHU VÄHENDAMINE JA HILINEMISED

2006. aasta lõpus ehk ettenähtud valmimiskuupäeval sarnanes Kozlovitši II piiripunkti terminal (ELi osalus 14 miljonit eurot) ikka veel suurele ehitusplatsile, kus enamik ehitisi oli vaid pooleldi valmis ning teed, parkimisplatsid ja kõnniteed ootasid ehitusjärge. Maksudest vabastamisega seotud probleemid ja hankeetapis hindade kehtestamine alla omahinna viisid selleni, et koostati lepingu lisa, mis vähendas oluliselt tööde mahtu (nt osad ehitised jäetakse poolikuks, valmivad üksnes karpidena). Vajatakse olulist lisarahastamist, viimaks lõpule rahvusvahelise piiripunkti terminali ehitus esialgselt kavandatud ja lepingutingimustega kindlaksmääratud kujul.

- 16.** EUBAM leidis olulisi raskusi salakaubaveo alaste kriminaalsüüdistuste esitamise tagamisel¹³ (puudulikud õigusaktid; ebatõhus suhtlemine / ebaselge ülesannete jaotus riiklike tolliasutuste, riikliku piirivalveteenistuse, maksupolitsei ja julgestusteenistuse vahel; nn rohelise piiri puudulik märgistamine). Enamikku juhtudest ei menetletud kriminaalkorras, vaid üksnes haldusrikkumistena ilma kauba kohustusliku konfiskeerimiseta¹⁴. EUBAM märkis ka, et prokuratuuride ja kohtute korruptsioonitaseme tõttu on salakaubavedajaid vabastatud ja salakaubana veetud kaup neile tagastatud.
- 17.** Kui EUBAM 2005. aasta novembris käivitus, rahastati seda esimese kuue kuu jooksul kiirreageerimise korra raames¹⁵. Seda korda kasutati, et kiirelt ja paindlikult reageerida 2005. aastal avanenud võimalusele Transnistria konflikti lahendamiseks (vt 1. selgitus). Projekti eelduseks on, et täiustatud piiri- ja tollikontrollid ning piirijärelevalve kogu piiri pikkuses on rahuliku lahendamise võtmelemendid. Selle eelduse toesust on võimalik hinnata üksnes kauges tulevikus.
- 18.** Sellest tulenevalt kasutati EUBAMi rahastamisel mitmeid lühiajalisi lepinguid, mida rahastati erinevatest programmi TACIS piirkondlikest tegevusprogrammidest. Selle tulemusel tuli töötajate lepinguid ja üürilepinguid uuendada iga paari kuu tagant. Komisjon ei olnud sellise mahuga pikaajalist projekti (peaaegu miljon eurot kuus) ette näinud oma tegevuse kavandamisel selles piirkonnas.
- 19.** Lisaks EUBAMi kaudu antavale abile rahastab EL piirivalve seadmete soetamist projekti „Piirikontrollide täiustamine Moldova-Ukraina piiril“ (projekt Bommoluk, ELi osalus 9,9 miljonit eurot) raames. Selle lisategevusega kaasneb mitmeid tulevikus käsitlemist vajavaid väljakutseid, nagu keerukad hankemenetlused¹⁶, seadmetele prima füüsilise asukoha leidmine, arvestades piiride pikkusega ja teiste rahastajate¹⁷ poolt rahastatud seadmete täiendavusega. Valitsused peavad samuti tagama piisavad riiklikud rahalised vahendid tegevus- ja hoolduskuludeks.
- ¹³ Nt juhtum, kus Transnistria piirkonnast veeti Ukrainasse salakaubana suure väärtusega alkoholitooteid.
- ¹⁴ *Burden of Proof – the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine* (tõestamiskoorem – raskused salakaubaveo osas kriminaalsüüdistuste esitamise tagamisel Ukrainas), EUBAMi eriaruanne.
- ¹⁵ Nimetatud korra „võib käivitada siis, kui asjaomastes abi saavates riikides on kriisiolukord või kriisiolukorra tekkimise oht, avalikku korda või üksikisikute julgeolekut või turvalisust ohustav olukord või kui asjaolude kuhjumise tagajärjeks võib olla relvastatud konflikt või ebastabiilne olukord riigis...“.
- ¹⁶ Ühes eelmises Ukrainaga seotud projektis ei olnud radariseadmeid ja raadiosidesüsteeme (koguväärtusega 5 miljonit eurot) võimalik hankida ega kohale toimetada ebaõnnestunud hankemenetluste tõttu.
- ¹⁷ Ameerika Ühendriikide valitsus on eraldanud 28 miljonit dollarit massihävitusrelvade leviku vastase võitluse parandamiseks Ukraina-Moldova piiril.

RÄNNE JA VARJUPAIK. MITTERAHULDAV EDENEMINE KEERULISES KONTEKSTIS

- 20.** ELi poliitika eesmärk on aidata kolmandatel riikidel täiustada nende suutlikkust rände juhtimisel ja põgenike kaitsmisel, ebaseadusliku rände ennetamisel ja selle vastu võitlemisel, seaduslike rändekanalite kohta teabe andmisel ja põgenike olukorra lahendamisel, pakkudes neile jätkusuutlikke lahendusi.
- 21.** Valgevene, Moldova ja Ukraina asuvad laienenud ELi idapiiril. Kõiki kolme riiki nähakse transiidimaadena ulatuslikule ebaseaduslikule rändele läände. Eelkõige Ukraina puhul on oodata kasvu riigiterritooriumile saabuvate ja seda läbivate isikute rändevoogudes (nii seaduslikus kui ebaseaduslikus). Tuhanded ebaseaduslikud sisserändajad läbivad riiki igal aastal, peamiselt Venemaaga jagatava piiri kaudu.
- 22.** Ukrainal on krooniline probleem majutusega, eriti pikaajaliste ebaseaduslike sisserändajate osas. Repatrieerimise puhul peavad Ukraina ametiasutused koostöös asjassepuutuvate, kuid mitte alati abivalmiste saatkondade või konsulaatidega isikud tuvastama. Teiseks lahenduseks oleks tagasivõtmine, st riik, millest kinnipeetavad isikud Ukrainasse ebaseaduslikult sisenesid, võtab nad tagasi. Ukraina ei ole aga allkirjastanud tagasivõtmislepingut Venemaaga, kes on peamiseks Ukraina ebaseaduslike sisserändajate allikaks.
- 23.** Ebaseaduslikele sisserändajatele adekvaatse majutuse tagamise vajadus on viimasel ajal muutunud pakilisemaks, kuna 1. jaanuaril 2008 jõustus Euroopa Ühendusega sõlmitud tagasivõtmisleping. Pärast kaheaastase üleminekuperioodi lõppemist 2010. aastal peab Ukraina hakkama otsima võimalusi sadade või isegi tuhandete kolmandatest riikidest pärit ja ELi Ukraina kaudu ebaseaduslikult sisenenud sisserändajate majutamiseks, keda praegu hoitakse ELi liikmesriikidest naaberriikides: Ungaris, Slovakkias ja Poolas.

- 24.** Rände ja varjupaiga alavaldkonna projektidele perioodi 2000–2005 programmide raames eraldatud ELi osalus kokku oli 16,8 miljonit eurot (10,2% kogu abist). Kontrollikoda auditeeris 10 lepingut, mille ELi osalus kokku oli 13,8 miljonit eurot.
- 25.** Rände ja varjupaiga valdkonnas olid saavutatud projektitulemused mitterahuldavad (vt *III lisa*) peamiselt infrastruktuuride puhul. Üks ELi peamisi eesmärke on aidata luua majutuskeskused, mis vastavad rahvusvaheliste ebaseaduslike sisserändajate ja varjupaigataotlejate osas kehtestatud humanitaarnormidele. ELi abist hoolimata ollakse Ukrainas selle eesmärgi saavutamisest väga kaugel:
- ebaseaduslike sisserändajate kinnipidamis- ja majutustingimused olemasolevates keskustes olid sageli väga kaugel rahuldavast tasemest. Üldiselt on ebaseaduslike sisserändajate jaoks Ukrainas tõsiseks probleemiks liiga kitsad ja ebasanitaarsed elamistingimused ning kehv toitumine (vt 4. selgitus);
 - ebaseaduslikele sisserändajatele mõeldud uute majutuspindade ehitus/remont ei edenenud plaanikohaselt (vt 5. selgitus);
 - vastehitatud varjupaigataotlejate ajutisi majutuskeskusi kasutati vähe või üldse mitte (vt 6. selgitus).

4. SELGITUS

VAATAMATA ELI TOETUSEGA SAAVUTATUD EDENEMISELE ON EBASEADUSLIKE SISSERÄNDAJATE ELAMISTINGIMUSED OLEMASOLEVAS MAJUTUSKESKUSES JÄTKUVALT MITTERAHULDAVAD

Projektiga „Rände haldamissüsteemi loomine Taga-Karpaatias Ukrainas”¹⁸ (ELi osalus kahes lepingus 2 miljonit eurot) anti sisserändajatele peamiselt esmavajalikku abi: toit ja hügieenitooted, arstiabi, riided, voodivarustus ja õiguslane nõustamine. Lisaks rahastati ka kiireloomulisi remondi- ja ehitustöid ning mitmesuguseid tegevuskulusid. See projekt on ennekõike humanitaarabi meede, mitte suutlikkuse arendamise projekt, nagu pealkirja alusel võiks arvata.

Pärast ligi aastast tegevust viis delegatsioon läbi projekti kohapealse kontrolli (aprillis 2005). Delegatsioon märkis, et tingimused Pavtšino ja Tšopi kinnipidamiskeskustes (hoone vanas osas) olid ebainimelikud ja alandavad ning ei vastanud Euroopa Nõukogu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ning piinamise ja ebainimväärse kohtlemise tõkestamise komitee poolt kehtestatud miinimumnõuetele. Lisaks leidis delegatsioon tõendeid sellest, et projekti kaudu antud humanitaarabi ei jõudnud alati sihtgrupiks olnud sisserändajateni. Selle tulemusel võtsid Ukraina ametiasutused parandusmeetmeid.

¹⁸ Taga-Karpaatial on piir Ungari, Poola, Rumeenia ja Slovakkiaiga ning ta on ka Ukrainat läbivaks transiidikoridoriks Lääne-Euroopasse suunduvatele rändajatele.

- 26.** Ukraina kinnipidamis- ja majutuskeskuste jätkusuutlikkust ohustab tegevus- ja hoolduskuludeks vajalike riiklike vahendite puudumine ning samuti riigi piirivalve ja siseministeeriumi ülesannete ebaselge jaotus.
- ¹⁹ Keskus asub Ukraina lähedal Gomelis, kus on jõudsalt kasvav Afganistani pagulaste kogukond.
- 27.** Probleemid seoses projekti registreerimise, maksudest vabastamise, maaomandi ja rahastamisega tekkisid ka varjupaigataotlejate ajutise majutuskeskuse (25 inimesele) ehitamisel Valgevenes¹⁹. Teisalt, Moldovas oli olukord parem. Chisinaus asuv ajutine majutuskeskus töötas täie võimsusega (160 kohta) juba 2005. aasta novembris.

4. SELGITUS

Auditi läbiviimise ajal novembris 2006 oli Pavtšino keskuse mahutavus (320) ligikaudu 100 inimese võrra ületatud. Kohalikud projektipartnerid teatasid, et suveperioodil oli ülerahvastatus palju kriitilisem olnud ning ulatunud 700 inimeseni, millel olid vastavad negatiivsed tagajärjed hügieenile ja tervishoiule.

Kontrollikoja poolt küsitletud sisserrändajad ei tihanud avameelselt vestelda. Kaebusi siiski esitati seoses arstimate edasitoimetamata jätmisega ja läbiotsimistega, mida viisid läbi maskides isikud. Selgus ka tõsiasi, et projektiga ei suudetud ikka veel katta esmaseid vajadusi (nt piisav soojustus, piisavad puhta ja sooja vee varud, piisavalt riideid ja kingi). Lisaks ei võimaldatud laagrites piisaval määral tõlketeenuseid, mis muutis sisserrändajate ja ametiasutuste vahelise suhtlemise keeruliseks.

ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE VASTANE VÕITLUS. ERINEVAD TULEMUSED

- 28.** Üldise kommunismijärgse üleminekuprotsessiga Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kaasnes oluline kasv organiseeritud kuritegevuses nagu inimkaubandus, uimastikaubandus ja rahapesu.
- 29.** Ukraina ja Moldova on peamised riigid, milles kaubitsetakse naiste ja lastega sundprostitutsiooni eesmärgil Euroopasse. Viimastel aastatel on suurenenud ka meestega kaubitsemine, keda sunnitakse näiteks lihttöölisena töötama. Sellise tegevuse tegelikku ulatust ei ole ikka veel võimalik kindlaks määrata organiseeritud kuritegevuse iseloomu tõttu ning kuna väga vähestel inimestel on soov või võimalus teatada ametivõimudele nendega toimunud. Seda raskendab veelgi tunnistajakaitse meetmete puudumine. Uimastikaubanduse osas peetakse Valgevenet, Ukrainat ja Moldovat transiiditeedeks ELi liikmesriikidesse. Pangasüsteeme kasutatakse üha rohkem raskete kuritegude tulemusel saadud raha pesemiseks.
- 30.** Organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele eraldati 19,2 miljonit eurot (11,6%) kõikidest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale antud vahenditest perioodi 2000–2005 programmide raames. Kontrollikoda auditeeris 10 lepingut, mille ELi osalus kokku oli 18,6 miljonit eurot.

5. SELGITUS

EBASEADUSLIKELE SISSEÄRÄNDAJATELE UUTE MAJUTUSKESKUSTE LOOMINE EDENEV MITTERAHULDAVALT

Projekti „Rände haldussuutlikkuse arendamine Ukrainas” (ELi osalus 3,8 miljonit eurot) peamiseks eesmärgiks oli remontida ja seadmetega varustada kaks endist militaarobjekti 1 260 inimest mahutavateks sisseärändajate majutuskeskusteks. 2006. aasta juunis otsustas projekti juhtkomitee suunata projektirahad üksnes ühe objekti remonditöödesse. Auditi läbiviimise ajaks (november 2006), umbes kolm kuud pärast projekti kavandatud lõpetamiskuupäeva (1.9.2006), olid ehitustööde lepingud sõlmimata ja remonditööde raha kasutamata. Arutelud olid ikka veel pooleli seoses remonditööde põhiaspektidega, nt milline oleks objekti soojustus ja milline lahendus leitakse reoveele. Juhtkomitee otsustas ka piirata majutatavate isikute arvu 250ni. See tähendab, et ELi poolt rahastatava objekti mahtu vähendatakse võrreldes algse kavaga ligikaudu 1 000 koha võrra.

- 31.** Vaatamata mitmele kordaminekule oli organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses toimunud edenemine siiski ebapiisav (vt *III lisa*). Inimkaubanduse vastase võitluse projektid olid nõrgad kuriteoks tunnistamise ja süüdistuste esitamise osas²⁰ (vt punktid 34 ja 35). Tihti esineb kattuvust, kuna paljud rahastajad soovivad antud valdkonna projekte rahastada (vt punkt 36). Uimastikontrolli projektid edenesid aeglaselt õigusaktide ja politsei operatiivteabe osas (vt punkt 40). Rahapesu ja terroristide rahastamise ärahoidmise puhul on suureks väljakutseks edukas süüdistuste esitamine (vt punkt 44).

²⁰ Inimkaubanduse vastase võitluse projektidel oli kolm standardset osa: kaitse ja taasintegreerimine; kuriteoks tunnistamine ja süüdistuste esitamine; ning teadlikkuse suurendamine. Termin „kuriteoks tunnistamine“ on projektidokumentides üldkasutatav.

Inimkaubanduse vastane võitlus

- 32.** Ukraina ja Moldova valitsused väljendasid riiklikes poliitikadokumentides oma pühendumist inimkaubanduse vastasele võitlusele. Ukrainas auditeeriti ühte projekti (ELi osalus 1,9 miljonit eurot) ja Moldovas kolme projekti (sh inimkaubanduse ohvrite rehabilitatsioonikeskus), mille ELi osalus kokku oli 1,2 miljonit eurot).

VASTE HITATUD VARJUPAIGATAOTLEJATE AJUTISTE MAJUTUSKESKUSTE ALAKASUTAMINE

2006. aasta lõpus oli Ukraina ajutistes majutuskeskustes võimalik majutada täiendavalt ainult ligikaudu 65 inimest kavandatud 350 asemel (ELi osalus 1,6 miljonit eurot „Varjupaigasüsteemide tugevdamine Ukrainas ja Moldovas“). Peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et Odessas asuvat keskust alakasutati tegevuskulude riigipoolse rahastamise puudumise tõttu ning et Mukatševos asuv 80 inimesele mõeldud keskus seisis tühjuna alates avamisest 2005. aasta aprillis ehk üle pooleteise aasta. Vahendite raiskamise põhjuseks Mukatševos oli jätkuv suutmatus hoone omand piirivalvel vastavale projektpartneri institutsioonile üle anda. Samal ajal elasid isiklike elatusvahenditeta varjupaigataotlejad piirivalve poolt pakutatavates telkides ja muudes ajutistes majutustingimustes.

33. Projektide abiga viidi Moldovas ja Ukrainas läbi suuremahulised avalikkuse teavitamise kampaaniad (nt teatrietendused, mitmed väljaanded, tasuta vihjeliinid) ning anti humanitaarabi sadadele inimkaubanduse ohvritele (nt õiguslane tugi, arstiabi, eluasemekulutuste hüvitis, transporditootus, kutseõpe, mitterahalised toetused väikeettevõtete käivitamiseks). Seega ennetamise ja taasintegreerimise aspektid olid projektidega hästi kaetud.

²¹ Interpoli globaalne politsei kommunikatsioonisüsteem, mis toimib 24 tundi ööpäevas.

²² Toiduks ja majutuseks eelarvestatud summa oli üle kahe korra suurem kui samalaadseteks teenusteks eelarvestatud summa samasuguses rehabilitatsioonikeskuses Kiievis.

34. Tulemused olid vähem positiivsed kuriteoks tunnistamise ja süüdistuste esitamise osas, eriti mis puudutab õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust. Ukrainas märkisid TACISE järelevalveametnikud, et riigi piirivalveteenistus ei teinud koostööd teabevahetuse algatuste raames. Meede piiripunktide varustamiseks i24/7 süsteemiga²¹ ebaõnnestus, kuna hankeprotsess tühistati põhjusel, et Ukraina osapool soovis tarnijat, kelle hinnad olid turuhindadest palju kõrgemad.

35. Tõendusmaterjali hankimine on suur väljakutse, kuna sageli pannakse kuritegu toime väljaspool Moldovat või Ukrainat. Riiklikud ametiasutused süüdistasid teisi riike aeglasel vastastikuse abi andmise taotlustele vastamises. Aitamaks sellistest menetlusalastest takistustest mööda minna, rahastati projektide raames koostöövõrkude loomise eesmärgil õiguskaitseametnike külastusi ohvrite transiidi- ja sihtkohamaadesse. Lisaks osalesid politseinikud töörühmades, milles käsitleti uurimismetoodikaid ja uuriti inimkaubanduse vastase võitluse õigusakte. Vastastikuse abi korralduses esineb jätkuvalt puudusi.

36. Tõhususe ja säästlikkuse osas esineb probleeme. Kuna paljud rahastavad organisatsioonid on valmis rahastama inimkaubanduse vastast võitlust, on väljakutseks ülesannete ebavajaliku kattumise vältimine ja kulusäästliku ressurside kasutamise tagamine. Moldovas tuli näiteks teatud projektitegevusi muuta ja ebaharilikult kõrget üüri maksti Chisinaus asuva rehabilitatsioonikeskuse eest²². Lisaks ei olnud alati võimalik eristada ELi abi tulemusi ühes või teises organisatsioonis, mis muutis keeruliseks ELi kulutuste mõjususe hindamist.

Uimastikontroll

- 37.** Veel üks tähtis projekt organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses on Ukrainas, Moldovas ja Valgevenes mitmeid valdkondi hõlmava abi ja institutsioonide väljaarendamisega seotud uimastikontrolliprojekt (BUMAD). BUMAD on mitmeaastane kolmest etapist koosnev meede, mis käivitus 2003. aastal ning lõpetatakse eeldatavalt 2008. aasta lõpus (ELi osalus kokku 6,5 miljonit eurot).
- 38.** Ukrainat, Moldovat ja Valgevenet hõlmav programm on kolmas ELi rahastatavatest piirkondlikest programmidest, mille eesmärk on filtreerida Afganistanist lääne poole ELi suunas toimuvat heroiinikaubandust²³. Üldine eesmärk on vähendada nimetatud kolmest riigist algavat või läbi nende ELi liikmesriikide suunas toimuvat uimastikaubandust.
- 39.** Enamik erinevate alaprojektide raames ettenähtud tegevustest viidi ellu (nt õigusala abi, sadamakontroll (Ukraina), maismaapiiri kontroll, politsei ja kogukonnapoolne ennetamine). Ülevaade teise etapi lõpus (jaanuar 2007) näitab, et on tehtud mitmeid edusamme riiklike uimastivastaste struktuuride loomisel, nt riiklikud uimastiseire keskused, uimastiennetuse kursused vastavates politseiakadeemias või uimastinõudluse vähendamise koolitused mitmetele valitsusvälistele organisatsioonidele kõnealus kolmes riigis.
- 40.** Õigusaktide ja politsei operatiivteabe osas täheldati aeglast edasiminekut. Tõhusaks kriminaaljuurdluseks vajalikku koostööd tolli, piirivalve, politsei ja salateenistuste vahel ei olnud neis kolmes riigis veel piisavalt arendatud. Riiklike süsteemide loomiseks uimastikauplejate osas kriminaaljuurdluste läbiviimiseks vajatakse peale asjakohaste analüütiliste vahendite veel ka kõrgetasemelist koostööd asutuste vahel, mis ei ole harjunud oma operatiivteavet süstemaatiliselt jagama. Juurdluspädevuse tasakaalustamatus on täiendavaks probleemiks. Valgevene eripärane takistus on julgestusteenistuse ilmne vastumeelsus välismaise analüütilise tarkvara kasutamisel. Projekti kavandamisel alahindas komisjon mõtteviisi muutmiseks ja täitevasutuste vahelise rivaalitseamise lõpetamiseks vajamineva aja pikkust.

²³ Esimene programm (CADAP) käivitati Kesk-Aasias aastal 2000, teine programm (SCAD) Lõuna-Kaukaasias aastal 2001.

- 41.** Kuni BUMAD 2 lõpetamiskuupäevani (jaanuar 2007) oli heroini ja kokaiini arestimiste arv tagasihoidlik. Projekti raames soetatud tarkvara abil paljastati ainult kaks juhtu, kui Ukrainasse üritati rahvusvaheliselt heroini toimetada. Kõigis kolmes riigis konfiskeeritud uimastid olid peamiselt kohalikult toodetud mooniseemned ja kanep. Ukraina julgestusteenistus andis siiski teada, et 2007. aasta juulis koostöös Ameerika Ühendriikide uimastikontrolli ameti ja Türgi õiguskaitseorganisatsioonidega konfiskeeriti Illitševski sadamas 174 kg heroini.

²⁴ Koostööd mittetegevate riikide ja piirkondade algatuse töötas välja valitsustevaheline rahapesuvastane töökond, tagamaks et kohaldatakse rahapesu ennetamise, selle eest kinnipidamise ja karistamise meetmeid vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele.

Rahapesu/terrorismi rahastamise vastased projektid

- 42.** Projekti „Rahapesuvastane võitlus Ukrainas“ (ELi osalus miljon eurot) üldeesmärk oli ennetada finantssüsteemi kasutamist raskete kuritegude tagajärjel saadud raha pesemisel ning aidata Ukraina ametiasutusi rahapesuvastases võitluses.
- 43.** Projektiga aidati saavutada Ukraina jaoks väga oluline „koostööd mittetegevate riikide ja piirkondade“²⁴ nimekirjast väljaarvamine 2004. aasta veebruaris ja Ukraina vastuvõtmine Egmonti rühma²⁵ liikmeks 2004. aasta juunis. Lisaks toimis finantsjärelevalve riiklik komitee (*State Committee for Financial Monitoring, SCFM*) projekti lõpuks Ukraina finantsteabe üksusena²⁶. Tõepoolest, 2006. aastale eelnenud aastatel kasvas oluliselt kohtuasjade üleandmine Finantsjärelevalve Riiklikult Komisjonilt õiguskaitseasutustele (18 kohtuasja 2003. aastal; 446 kohtuasja 2006. aastal).
- 44.** Finantsteabe üksuse loomine on ainult esimene oluline tingimus rahapesuvastases võitluses. Samamoodi vajatakse mõjusalt toimivaid õiguskaitseasutusi ja koolitatud kohtunikke. Suureks probleemiks on edukate süüdistuste esitamise juhtumite puudumine. 2006. aasta lõpuks oli tehtud ainult kolm kohtuotsust rahapesu kohta. Kaasaegse varade arestimis- ja konfiskeerimiskorra puudumine oli samuti oluliseks puuduseks rahapesuvastases süsteemis. Ukraina on siiski rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastases võitluses rohkem arenenud kui Moldova, kus on tõsiseid probleeme seoses olemasoleva süsteemi mõjususega (nt puudused majanduskuritegude ja korruptsioonivastase võitluse keskuses või arestimise, külmutamise ja konfiskeerimise sätete ebapiisav kasutus)²⁷.

²⁵ Paljud riigid üle kogu maailma on loonud spetsialiseerunud valitsusasutusi, mida tuntakse finantsteabe üksustena (*Financial Intelligence Units (FIU)*). Tunnustades finantsteabe üksuste võrgu arendamisele omaseid eeldusi, otsustas finantsteabe üksustest koosnev grupp Egmont-Arenbergi lossis Brüsselis 1995. aastal luua mitteametliku rühma rahvusvahelise koostöö edendamiseks. Tuntud Egmonti rühma nime all, kohtuvad need finantsteabe üksused korrapäraselt, et leida erinevaid koostööviise, eriti teabevahetuse, koolituse ja kogemuste jagamise valdkondades. Ligikaudu 100 riigil on oma tunnustatud operatiivsed finantsteabe üksused.

²⁶ Finantsteabe üksuse ülesandeks on koguda ja analüüsida kahtlust tekitavaid ja künnistega piirnevaid tehinguid. Juurdluspädevust omavad õiguskaitseasutused.

²⁷ *Third Round Mutual Evaluation Report on Moldova*, september 2007, koostas Moneyval (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-money Laundering Measures* – tõkestamise meetmeid hindav eksperdikomitee, Euroopa Nõukogu egiidi all).

KOHTUSÜSTEEM JA HEA VALITSEMISTAVA. ERINEVAD TULEMUSED

- 45.** ELi poliitika toetab kohtusüsteemi uuendamist, et tagada selle sõltumatus, erapooletus ja mõjus. Lisaks on selle eesmärk tugevdada õiguslast koostööd ELiga tsiviil- ja kriminaalasjades. Samuti toetab see poliitika head valitsemistava, mis on seotud kõikide tasandite avalike asutuste/institutsioonide struktuuri, toimimise ja tulemustega.
- 46.** Kohtusüsteemi ja hea valitsemistava alavaldkonna projektidele perioodi 2000–2005 programmide raames eraldatud ELi osalus kokku oli 24,8 miljonit eurot (15% kogu abist). See alavaldkond käsitles ainult Moldovat ja Ukrainat. Kontrollikoda auditeeris 10 lepingut²⁸, mille ELi osalus kokku oli 14,2 miljonit eurot.
- 47.** Tulemused on olnud erinevad (vt *III lisa*). Osadel projektidel olid rahuldavad üldised tulemused, nt paranenud tsiviil- ja kaubandusõiguse kohaldamine Moldovas (ELi osalus 2,2 miljonit eurot) või parem rahvusvaheline kriminaalasjade alane koostöö Ukrainas (ELi osalus 1,5 miljonit eurot). Vastupidiselt sellele olid projektiga „Vahekohtute reformimine ja kohtu administratsiooni toetamine“ (ELi osalus 2,5 miljonit eurot) saadud tulemused vähem rahuldavad, eriti seoses IT-seadmete hankimisega. Algseks tähtjaks ei olnud mitte midagi kohale toimetatud.

²⁸ Sh üks leping, mida lõpuks ei allkirjastatud, vt punkti 52 alapunkt c.

²⁹ Transparency Internationali poolt 2007. aastal koostatud korrupsiooniindeksis (*Corruption Perception Index*) oli Moldova 111. kohal ja Ukraina 118. kohal.

³⁰ Vt nt *Ukraine Governance Assessment*; 2007. aasta veebruaris OECD ja Euroopa Liidu ühisalgatuse SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) (toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks) poolt läbi viidud Ukraina haldusstruktuuride hindamine.

Korrupsioonivastane võitlus

- 48.** Tänapäevase korrupsioonivastase võitluse projektidega saavutatud tulemused on vägagi tagasihoidlikud. Korrupsioon on üks suurimaid probleeme Moldovas ja Ukrainas, mis ohustab tervet kohtusüsteemi ja hea valitsemistava alavaldkonda. Mõlemad riigid on korrupsioonist tugevalt mõjutatud ning sellel on märkimisväärne mõju ka ühiskonnale²⁹. Õigus- ja haldussüsteemid on ulatuslikult korrumppeerunud (nt avalikkuse usalduse puudumine, kohunike vähenenud sõltumatus, ebapiisavad palgad, märgatava korrupsiooni kõrge tase)³⁰.

49. Moldova valitsus oli 1999. ja 2000. aastal juba vastu võtnud ambitsioonikad kuritegevuse ja korrupsioonivastase võitluse riiklikud programmid. Edusammud jäid siiski väikesteks, kuna ressursid olid ebapiisavad ja puudus tõhus kontrollimehhanism. Parlament võttis 2004. aasta detsembris vastu uue korrupsioonivastase võitluse strateegia koos uue tegevuskavaga selle rakendamiseks. Samal ajal käivitas komisjon oma esimese korrupsioonivastase võitluse projekti Moldovas.

³¹ Projektil on kaks osa: üks hõlmab korrupsioonivastast võitlust ja teine rahapesuvastast / terrorismi rahastamise vastast võitlust.

³² Strateegia ja tegevuskava järelevalvestruktuuri muutmine; konflikti maandamine peamiste juurdlust ja süüdistuste esitamist toimetavate täitevasutuste pädevuse vahel; riskianalüüsi arendamine kohtusüsteemis, politseis, maksuametis, tollis ning tervishoiu- ja haridusasutustes.

³³ *Millennium Challenge Corporation (MCC) Threshold Program Agreement.*

³⁴ Vt teine arenguaruanne, 26. juuni 2007.

50. ELi osaluse moodustas suhteliselt väike pilootmeede (250 000 eurot). Kuna vahetulemused olid rahuldavad, otsustas komisjon rahastada ka kolm aastat kestvat jätkuprojekti aastani 2009 (ELi osalus kolm miljonit eurot³¹). Uus projekt edenes kavandatust palju aeglasemalt ja selle tulemused olid pärast esimest aastat väga piiratud ulatusega. Edenemist põhiküsimustes³² või seadmete hankimist ei toimunud. Projekt sai hoo sisse alles pärast 2007. aasta märtsi.

51. Ameerika Ühendriigid allkirjastasid 25 miljoni dollari suuruse kokkuleppe toetamiseks korrupsioonivastase võitluse algatusi Moldovas³³. Maailmapank kavandab samuti korrupsioonivastase võitluse meetmete toetamist. ELi jõupingutuste kooskõlastamine teiste rahvusvaheliste rahastajatega on muutunud suureks väljakutseks. Näiteks paralleelsete järelevalvesüsteemide olemasolu õõnestab ühtse riikliku korrupsioonivastase võitluse strateegia kontseptsiooni.

52. Mitmed rahastajad on Ukrainas korrupsioonivastases võitluses aktiivselt tegutsenud. Esimene oluline ELi rahastatud projekt selles valdkonnas (ELi osalus 1,5 miljonit eurot) käivitati 2006. aastal. Selle kolmeaastase ELi projekti esimese aasta möödudes oli elluviidud tegevuste arv oluliselt väiksem algset kavandatust:

- a) Ukraina ametiasutused koostasid korrupsioonivastase võitluse esialgse tegevuskava ilma, et oleks kasutanud projektiga pakutavat konkreetset abi koostamisel³⁴. Alles hilisemas etapis 2007. aasta juunis esitas justiitsministeerium taotluse eksperdihinnangu saamiseks esialgsele tegevuskavale. Ekspertid kritiseerisid tegevuskava koostamise läbipaistvuse puudumist ja jõudsid järeldusele, et esialgne tegevuskava oli mitterahuldavalt koostatud;

- b) tegevuskava edasise rakendamise järelevalvemehhanismiga seoses ei viidud läbi ühtegi tegevust. Jääb selgusetuks, milline institutsioon hakkab juhtima korrupsioonivastast võitlust. Poliitiliste parteide ja valimiskampaaniate rahastamise järelevalvega seotud küsimust ei käsitletud. Samuti ei viidud läbi üldist avaliku arvamuse küsitlust korrupsiooni kohta, hoolimata selle küsitluse tarbeks tehtud ulatuslikust ettevalmistustööst (metoodika määratlemine, ekspertide koosolekud);
- c) kuigi komisjon tuvastas selge vajaduse avalikkuse korrupsioonivastasesse võitlusse kaasamise edendamiseks, loobus ta siiski kavast arendada toetusprogrammi, mis on avatud valitsusvälistele organisatsioonidele ja teistele tsiviilühiskonna organisatsioonidele, mille eesmärk on edendada avalikkuse kaasatust korrupsioonivastases võitluses. Ka alternatiivset lahendust, kaitse ja õigusnõustamise keskuse loomist, ei viidud menetlusalaste probleemide tõttu ellu.

MIS ON EESMÄRKIDE MITTETÄITMISE PEAMISED PÕHJUSED?

- 53.** Kuigi mitmed projektid andsid rahuldavaid tulemusi, esitatakse käesolevas jaos põhjused, miks osa projektidest rahuldavaid tulemusi ei saavutanud.

SAAVUTUSTE PIIRATUSE TÜÜPILISEKS PÕHJUSEKS ON KÕIKI PEAMISI OSAPOOLI HÕLMAVATE TEGURITE KOOSMÕJU

- 54.** Audit näitas, et piiratud saavutuste tüüpiliseks põhjuseks on kõiki peamisi osapooli (komisjon, riiklikud ametiasutused, rahvusvahelised organisatsioonid) hõlmavate tegurite koosmõju. Näiteks võib tuua Ukraina korrupsioonivastase võitluse projekti (vt punkt 52):
- puudulik komisjonipoolne vajaduste hindamine keerulises kontekstis ja ebapiisav kooskõlastamine teiste rahastajatega: justiitsministeerium ei olnud enam kuigi huvitatud projekti olulistest osadest, eriti õigusaktide koostamise toetamisest. Teised, eriti Ameerika Ühendriikide organisatsioonid, andsid samuti korrupsioonivastase võitluse alast õigusabi;
 - riiklike ametiasutuste panuse ja kaasrahastamise puudumine: justiitsministeerium ei suutnud projekti meeskonnale tagada adekvaatset kontorit, rikkudes seeläbi mitte ainult lepingutingimusi, vaid ka eraldiseisvas kinnitusdokumendis võetud kohustust anda omapoolne panus;
 - töövõtjapoolne kehv korraldus: töövõtjal oli probleeme projekti meeskonna kokkupanemisega ja selle kooshoidmisega;
 - välised tegurid: keeruline poliitiline olukord, mis järgnes presidendi 2. aprilli 2007. aasta dekreedile ennetähtaegsete valimiste kohta, koos justiitsministeeriumi tippametnike pideva vahetumisega, põhjustas korrupsioonivastast võitlust käsitleva seadusandliku tegevuse seiskamise.

KOMISJONIPOLSE PROJEKTJUHTIMISE PUUDUSED

- 55.** Komisjonipoolset projektijuhtimist raskendasid kaks tegurit, suurendades ebaõnnestumise riski:
- enamuse projektide eest vastutab Kiievi delegatsioon, mis on vastutanud projektijuhtimise eest mitte ainult Ukrainas, vaid ka Valgevenes ja Moldovas. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala töötajad on väga kompetentsed, kuid Kiievi delegatsioonis oli liiga vähe projektijuhte, kes oleksid tegelenud kiiresti kasvava poliitikavaldkonnaga, mille projektide arv järjest suureneb. Kuigi 2005. aasta oktoobris avati Moldovas uus delegatsioon, käivitus selle projektijuhtimisalane tegevus alles 2007. aasta suvel;
 - vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala toetamiseks mõeldud rahastamisallikate erinev päritolu (vt punkt 3 ja 4). Vahend TACIS osutus ebapiisavaks, katmaks projektide rahastamise kasvavat nõudlust. Erinevaid vahendeid, menetlusi ja komisjoni talitusi kasutati mõnikord sama sekkumismeele puhul, mis põhjustas ebatõhusa lepingute haldamise (vt 7. selgitus).

7. SELGITUS

NÄIDE EBATÕHUSA LEPINGUTE HALDAMISE KOHTA

Lääne uute sõltumatute riikide ja ELi vahelise piiriülese koostöö III etapi (Söderköpingi protsess) toetus jagati kunstlikult kahte, sama töövõtjaga sõlmitud ja paralleelselt kehtivasse lepingusse. Üht lepingut rahastatakse TACISE raames ja hallatakse Kiievi delegatsiooni poolt; ning teist rahastatakse Aenease raames ja hallatakse komisjoni peakorterist Brüsselis (EuropeAid). Eelmine haldaja – õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat – protsessiga enam seotud ei ole.

Olukord, kus samal ajal eksisteerivad kaks õiguslikku alust, mis ühe tegevuse puhul erinevat korda järgivad, näitab järjekindlusetust. Näiteks fikseeriti Aenease lepinguga maksimaalseks lubatud kaasrahastamise määraks 80%, kuigi TACISE lepinguga kaasrahastati 90% kõikidest abikõlblikest kuludest. Lisaks teostatakse TACISE lepingu puhul väliskontrolli, kuid AENEASE lepingu puhul mitte. Seega ei ole väliskontrolli läbiviijatel, kes viitaksid mitmetele sekkumisloogika puudustele (nt mõõdetavate indikaatorite puudumine), võimalik tegevusest täielikku ülevaadet anda.

Kunstlikult kaheks projektiks jagamine ei ole samuti tõhus. Iga rakendusetapi halduskoorem kahekordistub nii komisjoni kui töövõtja puhul (paralleelsed menetlused projekti valiku, lepingute sõlmimise, kulude tõendamise, maksetaotluste, maksete ja aruandluse puhul). Kahekordse rahastamise vältimiseks tehtava kooskõlastamise vajadus on suur.

- 56.** Need kaks struktuuriga seotud probleemi põhjustasid ebaõnnestumisi komisjonipoolsetes kavandamis- ja rakendusmenetlustes. Nõudeid ei hinnatud alati piisavalt põhjalikult (vt näide punkti 52 alapunktis a) või tehti rahastamisotsuseid ilma, et oleks koostatud põhjalik analüüs peamiste eeltingimuste täitmise kohta. Näiteks ei selgitatud kahe varjupaigataotlejate majutuskeskuse puhul maadejagamise või maaomandi küsimust (vt 6. selgitus ja punkt 27). Komisjoni järelevalve projekti aruandlusnõuete osas ei olnud piisavalt tugev (vt punkt 60). Enim tekitab muret teabevahetuse puudumine teiste rahastamisorganisatsioonidega seoses nende poolt kavandatavate projektidega, et vältida töö ebavajalikku kattuvust programmitöös ja hiljem projekti elluviimisel. Seoses projektide pikendamisega ei tehtud alati põhjalikku analüüsi vajamineva lisaaja kohta ja ühel juhul vajamineva lisaraha kohta.

RAHVUSVAHELISTE ORGANISATSIOONIDE HALLATAVATE PROJEKTIDE PUUDUSED

- 57.** Enamuse lepingute osas otsustas komisjon toetuste kasuks, mis anti otse rahvusvahelistele organisatsioonidele tulenevalt nende spetsiifilisest pädevusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal ning nende geograafilisest asukohast kõnealustes riikides. Selle tulemusel vastutavad rahvusvahelised organisatsioonid projekti igapäevase elluviimise eest (nn ühiselt tehtav haldus, vt punkt 6), kuigi komisjonile jääb üldine vastutus usaldusväärse juhtimise eest. Kuigi rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus oli üldiselt rahuldav, täheldati sellise juhtimisega seoses järgmisi puudusi:
- a) pärast lepingu allkirjastamist oli rahvusvahelistel organisatsioonidel sageli probleeme toimiva projektimeeskonna loomisega, mis põhjustas mitmekuulisi viivitusi projekti käivitamisel;
 - b) teistel juhtudel esines viivitusi pikaajaliste hankeprotsesside tõttu. Rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud lepingutes sätestatakse tavaliselt, et kõikide organisatsiooni poolt korraldatud kaupade, tööde või teenuste hanked viiakse läbi kooskõlas selle organisatsiooni eeskirjade ja menetlustega. Ühel juhul sätestati lepingus, et rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kasutatavad menetlused ei tohi ELi eeskirjadest vähem rangem olla. See säte põhjustas pikaajalise selgitusprotsessi, mis pärssis hankemenetluse tõhusust;

- c) ühe rahvusvahelise organisatsiooni puhul, mis tegeles mitme lepinguga, põhjustasid aeganõudvad haldusmenetlused kohalikele tarnijatele maksete tegemise hilinemist;
- d) rahvusvahelise organisatsiooni poolt rakendatava projekti kulude üksikasjalike kontrollide läbiviimise võimalust ei ole piisavalt täpselt sõnastatud. Ühel juhul tõlgendati ÜROga sõlmitud finants- ja haldusraamistiku lepingus tõendamisklauslit komisjoni ja tema partnerite poolt erinevalt, mis pärssis kontrollide läbiviimist ja lepingu õigeaegset lõpetamist;
- e) ELi osalus ei olnud nähtav osa Moldovas rahvusvaheliste organisatsioonide poolt hallatavate projektide puhul. Abisaajad ei ole alati teadlikud, et projektid sisaldasid ELi poolset rahastamist. Sellest tulenevalt arvatakse, et projektid kuuluvad neid elluviivatele rahvusvahelistele organisatsioonidele. Selle põhjuseks on rahvusvaheliste organisatsioonide otsene roll projektide elluviijatena ning samuti asjaolu, et projekti veebilehed asuvad tavaliselt ainult nende aadressil.

MILLISES ULATUSES ON KOMISJON VÄLJA TÖÖTANUD PROTSESSI, MILLE ABIL ARVESSE VÕTTA SAADUD KOGEMUSI VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVAL ALAL ABI ANDMISE JÄTKAMISEKS?

- 58.** Komisjoni kogemuste omandamise protsess vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal on ülimalt tähtis, kuna muutust on võimalik saavutada üksnes pikaajalise järkjärgulise lähenemisviisiga. Uus projekt peab toetuma eelmistest projektidest saadud kogemustele ja saavutustele ning vigade kordamist tuleb vältida. Mitmed näited demonstreerisid, et kogemusi tööpoolest saadi: näiteks keskendus komisjon uues projektis „Moldova õigussüsteemi suurenenud sõltumatus, läbipaistvus ja tõhusus” (ELi osalus 3 miljonit eurot) omavahel seotud projektieesmärkide kitsamale skaalale, vältides seeläbi eelmises projektis täheldatud hajutatust.

- 59.** Järgides vajalikku järkjärgulist lähenemisviisi, rahastas komisjon projekte järjestikusest, nt kolme järjestikust uimastikontrolli valdkonna projekti. Uute programmide raames komisjoni poolt koostatud projektikirjeldused sisaldavad tavaliselt jagu „Saadud kogemused”, kuhu kogutakse teavet arenguaruannetest, hindamisest ja järelevalvest.

³⁵ Üldiselt ei käsitletud ka alla miljoni euro suuruse piirmääraga projekte.

TEABE KOGUMISEKS EI KASUTATA KÕIKI VÕIMALUSI

- 60.** Osal juhtudel jäid tulemused jaos „Saadud kogemused” siiski nõrgaks. Komisjon ei olnud piisavalt kasutanud võimalusi teabe kogumiseks kogemuste saamise eesmärgil, kuna arenguaruanded esitati hilinemisega, nende kvaliteet oli puudulik või kavandatud hindamised olid läbi viimata. Nimetatud puudused viitavad komisjonipoolse järelevalve puudumisele asjassepuutuvate lepingusätete järgimise kohta töövõtjate poolt.
- 61.** On positiivne, et komisjon on sõlminud väliskonsultantidega projektide järelevalveks lepingu, mis hõlmab ka kohapealseid külastusi ja vestlusi erinevate osapooltega. Üldiselt oli väliskonsultantide tehtud järelevalve hea kvaliteediga ja sageli võeti nende tähelepanekute põhjal parandusmeetmeid igapäevases töökorralduses. Kontrollikoda juhib siiski tähelepanu kahele puudusele:
- a) väliskonsultantide järelevalve ei hõlmanud kõiki projekte, eriti neid, mis sisaldasid ehitustööde või tarnelepinguid ja Brüsselist juhitavaid projekte, mis ei kuulunud programmi TACIS³⁵. Kaugelt juhtimine juba iseenesest takistab lähemat kontrollimist. Järelevalve puudumine suurendas probleemi veelgi enam. Tulenevalt kaasajastatud teabe puudumisest pidi komisjon ühel juhul tagasiulatuvalt leppima nii märkimisväärse eelarvemuudatusega kui ka lepingu pikendamisega üks kuu pärast esialgse toetuslepingu lõppemist;
 - b) järelevalve hindepunktide summa osa auditeeritud projektide puhul oli liiga suur.

SAADUD KOGEMUSED EI OLE ALATI UUTES LEPINGUTES KAJASTATUD

- 62.** Osadel juhtudel kajastati varasematest projektidest saadud kogemusi uutes projektides ebapiisavalt. Nii juhtus eriti juhul, kui projektijuhtimine viidi üle ühest komisjoni talitusest teise. Selle tulemusel olid uutel projektidel mõnikord samad probleemid nagu eelmiste programmide projektidel, vigu korrati või projekti erinevate etappide vahel puudus järjepidevus (vt 8. selgitus).

8. SELGITUS

SAADUD KOGEMUSED EBAPIISAVALT UUTESSE PROJEKTIDESSE ÜLE VIIDUD

- a) Seoses projektiga „Rände juhtimissüsteemi loomine Taga-Karpaatias” (Ukraina) ei olnud esimesest projektist saadud kogemus otsustava tähtsusega, kui komisjon hindas teise projekti taotlust. Kuigi taotluses selgitati lühidalt, kuidas tegevus peaks tuginema eelnevale tegevusele, hindas komisjon seda kui uut tegevust. Komisjon ei hinnanud, kas kavandamisdokumentides võeti arvesse eelmises projektis esinenud riske. Näiteks ei käsitletud keskustes toimivate piirivalvetalituste rolli, tegevust ega eelarvega seotud probleeme. Küsimust, kuidas projekt peaks paremini suutlikkust arendama, oleks pidanud üksikasjalikumalt käsitlema;
- b) projekt „Rände juhtimise suutlikkuse arendamine – CBMM II” (Ukraina) koostati ilma eelmisest projektist saadud kogemusi piisavalt arvesse võtmata. Kuigi esimese projekti elluviimisel ilmnes olulisi probleeme, allkirjastas komisjon jätkuprojekti toetuslepingu varajases etapis. Oli ebaloogiline korrata üldjoontes sama projekti, mille elluviimisel esines tõsiseid raskusi, arvestades eelkõige projekti lõpetamise tiheda ajakavaga;
- c) Kozlovitši II piiripunkti terminali projektis (vt 3. selgitus) ilmnes raskusi pakkumiste saamisel, mis mahuksid hankemenetluses kehtestatud eelarve piiridesse, samuti käibemaksuvabastuse saamisel. Nimetatud kahte probleemi on esile tõstetud kontrollikoja eriaruandes programmi TACIS piiriülese koostööprogrammi kohta, mis avaldati 2001. aasta novembris³⁶.

³⁶ Eriaruanne nr 11/2001 programmi TACIS piiriülese koostööprogrammi kohta koos komisjoni vastustega (EÜT C 329, 23.11.2001).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

MIL MÄÄRAL ON VABADUSE, TURVALISUSE JA ÕIGUSE PROJEKTIDELE VALGEVENES, MOLDOVAS JA UKRAINAS ANTAV ELI ABI OLNUD EDUKAS?

- 63.** Suurem osa Valgevenes³⁷, Moldovas ja Ukrainas auditeeritud projektidest saavutas rahuldavad tulemused (vt *III lisa*). Nende ulatus oli aga piiratud võrreldes nende poolt käsitletavate probleemide suurusega ning projektide edukus oli erinev, isegi sama projekti eri osade vahel. Üldiselt oli edenemine komisjoni prognoosidest aeglasem, enamikku projektidest pikendati mitu kuud, mõnda isegi üle aasta.
- 64.** Parimad tulemused saadi piirikontrolli valdkonnas. ELi toetus parandas oluliselt Valgevene, Moldova ja Ukraina piirikontrolli suutlikkust. Pikaajalist eesmärki luua Euroopa heale tavale ligilähedane kaasaegne piirikontrollisüsteem ei suudetud siiski veel täita. Põhiprobleemiks on muuta esialgsed edusammud jätkusuutlikuks tegevuse parandamiseks (vt punktid 11–19).
- 65.** Piirikontrolli alase abi valdkonnas Euroopa lipulaevaks oleval projektil EUBAM olid samuti head tulemused. Transnistria konflikti rahumeelne lahendamine on aga aeganõudev ülesanne, mille jaoks vajatakse poliitikameetmeid, mis ulatuvad kaugemale parematest piiri- ja tollikontrollidest ning piirijärelevalvest (vt 1. selgitus).
- 66.** Rände ja varjupaiga valdkonna tulemused olid mitterahuldavad, peamiselt infrastruktuuri puhul. Ebaseaduslikele sisserändajatele ja varjupaigataotlejatele sobiva ja rahvusvahelistele humanitaarnormidele vastava peavarju tagamise protsess on eriti aeglane olnud Ukrainas. Ülesannete jaotus riiklikul tasandil on jätkuvalt ebaselge ja valitsus eraldas infrastruktuuri- ja tegevuskuludeks ebapiisavalt vahendeid (vt punktid 20–27).
- 67.** Organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse valdkonnas saadi erinevaid tulemusi. Vaatamata mitmete kordaminekutele on projekti tulemused olnud ebapiisavad seoses mõjusa süüdistuste esitamise tagamise ja kriminaaljuurdluse tegemiseks parema koostöö saavutamise tagamiseks, piirivalve, politsei ja salateenistuse vahel (vt punktid 28–44).

³⁷ Demokraatia ja inimõiguste rikkumise tõttu piirdus Valgevenele antud abi humanitaar-, piiriüleste ja piirkondlike koostööprojektidega (vt punkt 7).

- 68.** Kohtusüsteemi ja hea valitsemistava valdkonna tulemused on samuti erinevad. Vaatamata ELi toetuse abil saavutatud demokraatlikele reformidele ja arengutele on Moldova ja Ukraina endiselt väga korrumpeerunud (vt joonealused märkused 31 ja 32). Kontrollikoda on arvamusel, et niivõrd laiaulatusliku korrupsiooni oluliseks vähendamiseks vajatakse põhjalikku pikaajalist muutust poliitilises tahtes, mentaliteedis, käitumises ja suhtumises (vt punktid 45–52).

SOOVITUS

Komisjon peaks:

- a) piirikontrolli alase tegevuse jätkusuutlikuks parandamiseks pöörduma nõu saamiseks Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri (Frontex) poole; piirikontrolli seadmete hankimise täiendavaks toetuseks tuleks tagada sidusus teiste rahastajate poolt soetatud seadmetega;
- b) enne ebaseaduslikele sisserändajatele ja varjupaigataotlejatele mõeldud keskustele täiendavate vahendite eraldamist veenduma, et abisaajariigi valitsus tasub vähemalt tegevuskulud, mis läbi tagatakse jätkusuutlikkus;
- c) organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses suunama projekteeritud tegevuse rohkem mõjusa süüdistuste esitamise küsimusele (sh kaasaegne vara arestimis- ja konfiskeerimissüsteem) ja edendama süstemaatilisemat teabevahetust õiguskaitseasutuste vahel;
- d) jätkama võimaluste uurimist avalikkuse laiemaks kaasamiseks korrupsioonivastase võitluse poliitikasse, toetades tsiviilühiskonna organisatsioone ja nõustamiskeskusi.

MIS ON EESMÄRKIDE MITTETÄITMISE PEAMISED PÕHJUSED?

- 69.** Kuigi komisjonil on lõplik vastutus projektide eest, näitas audit, et piiratud ulatusega saavutuste puhul oli põhjuseks tavaliselt kõikide peamiste osapoolte (komisjon, abisaajariikide riiklikud ametiasutused ja töövõtjad, kes antud valdkonnas olid sageli rahvusvahelised organisatsioonid) tegemised või tegematajätmised. Välised faktorid, nagu poliitiline ebastabiilsus, vähendasid samuti projekti tulemusi (vt punkt 54).

- 70.** Komisjon ei suunanud Kiievi delegatsiooni piisavalt töötajaid, kes tegelenuks kiiresti kasvava ja töömahuka poliitikavaldkonnaga kolmes vaadeldavas riigis. Kulus ligemale kaks aastat, enne kui alustati projektijuhtimisega Moldova delegatsioonis (loodi 2005. aastal). Ühe eesmärgiga mitme ELi rahastamisvahendi kooseksisteerimine ja nendevahelise järjepidevuse puudumine pärssis lähenemisviisi kvaliteeti. Lisaks ei võtnud komisjon rangeid meetmeid, kui selgus, et ELi abi kvaliteeti vähendasid puudused toetusega seotud töövõtjate projektijuhtimises (vt punktid 55–57).
- 71.** Abisaajariikide valitsused ja komisjon ei kooskõlastanud piisavalt ELi tegevust suure hulga teiste rahastajate poolt antava abiga. Kooskõlastamata vahendite vool erinevatest allikatest põhjustab jõupingutuste mittevajalikkude kahekordistamist, ebajärjekindlaid lähenemisviise ja nõrgendatud motivatsiooni kulude madalal tasemel hoidmiseks (vt punktid 36, 51 ja punkti 54 alapunkt a).
- 72.** Abisaajariikides täheldati projekti tasandil panuse puudumist eriti rände/ varjupaiga ja kohtusüsteemi / hea valitsemistava alavaldkondades. Komisjon alahindas ka ulatust, mil määral välised tegurid, nagu poliitiline ebastabiilsus, valitsusstruktuuride pidevusetus ja potentsiaalselt ka ELiga ühinemise perspektiivi puudumine, võivad takistada projekti eesmärkide täitmist. Nimetatud tegurid ulatuvad komisjoni otsesest vastutusalaist kaugemale, kuid komisjon ei hinnanud neid asjakohaselt ega realistlikult oma riskihindamises (vt punkti 54 alapunktid b ja d).

SOOVITUS

Komisjon peaks:

- a) tugevdama oma vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala personali Moldova ja Ukraina delegatsioonides ning tagama asjakohase pädevuse hangete ja ehitustöödega seonduvate osade käsitlemisel;
- b) püüdma valdkonna toetamisel kasutada uut ENP vahendit ühtse ja paindliku vahendina;
- c) teostama rangemat kontrolli töövõtjateks olevate rahvusvaheliste organisatsioonide üle seoses projektijuhtimise menetlustega, nagu personali mobiliseerimine, hanked, maksed, aruandlus, kulude kontroll ja ELi nähtavuse nõue;
- d) võtma asjakohaseid meetmeid, innustamaks ja toetamaks abisaajariike looma ja kasutama rahastajate mõjusat koordineerimissüsteemi;
- e) toetama projekte, kus abisaajariikide tegelik huvi on selge ja tõendatud muu hulgas riikliku rahastamisega, püstitades samal ajal realistlikumaid eesmärgi ja kehtestades üksikprojektidele pikemaajalisi elluviimisperioode.

**MILLISES ULATUSES ON KOMISJON VÄLJA
TÖÖTANUD PROTSESSI, MILLE ABIL ARVESSE VÕTTA
SAADUD KOGEMUSI VABADUSEL, TURVALISUSEL
JA ÕIGUSEL RAJANEVAL ALAL ABI ANDMISE
JÄTKAMISEKS?**

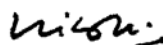
- 73.** Komisjon ei ole täiel määral kasutanud võimalusi kogemustest õppimiseks ja saadud kogemusi ei kajastatud alati vastkäivitatud projektides, mistõttu korraliti mõnel juhul vanu vigu (vt punktid 60–62).

SOOVITUS

Uute projektide koostamisel peaks komisjon süstemaatilisemalt arvesse võtma varasematest projektidest saadud kogemusi. Jaod „Saadud kogemused” peaksid olema ettevalmistavates dokumentides üksikasjalikumalt välja arendatud. Nimetatud jaod peaksid saama ka rahvusvaheliste organisatsioonide poolt esitatavate toetustaotluste standardseks osaks.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 19. novembri 2008. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira



Allikas: Euroopa Komisjon.

JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSED. PROJEKTI ÜLEVAADE (PERIOODI 2000–2005 PROGRAMMIDEGA SEOTUD PROJEKTID)

	Valgevene		Moldova		Ukraina		Mitu riiki hõlmavad		Kokku			
	Projektide arv	Miljonit eurot	Projektide arv	Miljonit eurot	Projektide arv	Miljonit eurot	Projektide arv	Miljonit eurot	Projektide arv	%	Miljonit eurot	%
Piirikontroll (sh toll)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Ränne ja varjupaik	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus (terrorism, ümasted, rahapesu, inimkaubandus)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Kohtusüsteem ja hea valitsemistava (sh korruptsiooni- vastane võitlus)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Muud					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
KOKKU	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	100,0	165 695 391	100,0

Allikas: Euroopa Komisjon.

AUDITEERITUD LEPINGUTE ÜLEVADE

N	Lepingu nimetus	ELi osalus	Riik	Olukord (juuli 2007) ¹	Töövõtja/rahastamisallikas	Tulemuste üldine hinnang ²
PIIRIKONTROLL						
1	Euroopa Liidu piirikontrolli abimissioon Moldovas ja Ukrainas (EUBAM I)	4 000 000,00	UA, MD	lõpetatud 21.5.2006	ÜRO arenguprogramm / kiirreageerimise kord	Rahuldav
2	Euroopa Liidu piirikontrolli abimissioon Moldovas ja Ukrainas (EUBAM II)	4 000 000,00	UA, MD	lõpetatud 31.10.2006	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2004	
3	Euroopa Liidu piirikontrolli abimissioon Moldovas ja Ukrainas (EUBAM III)	2 200 000,00	UA, MD	lõpetatud 31.1.2007	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2003	
4	Euroopa Liidu piirikontrolli abimissioon Moldovas ja Ukrainas (EUBAM IV)	8 885 000,00	UA, MD	käimasolev alates 1.2.2007	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2006	
5	Piirikontrolli tugevdamine Valgevene Vabariigis (BOMBEL I)	4 500 000,00	BL	lõpetatud 31.12.2006	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2001	Rahuldav
6	Piirikontrolli tugevdamine Valgevene Vabariigis (BOMBEL II)	8 800 000,00	BL	käimasolev alates 1.9.2006	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2003	
7	Kozlovitši II piiripunkti terminali ehitustööd	14 000 000,00	BL	käimasolev alates 30.12.2004	Ehitustööde leping / piiriülese koostöö projekt 2000; piiriülese koostöö projekt 2002	Mitterahuldav
8	Ukraina piirikontrolli parandamine: osad 1, 2	2 223 738,00	UA	lõpetatud 17.7.2005	Tarnelõpud / TACISE riiklik tegevuskava 2001	Rahuldav
9	Ukraina piirikontrolli parandamine: osa 5	1 770 555,00	UA	lõpetatud 17.7.2005		
10	Ukraina tolli reformimine ja moderniseerimine	1 372 500,00	UA	lõpetatud 15.1.2005	Teenusleping / riiklik tegevuskava 2001 (väikeprojektide programmid)	Rahuldav , kuid eesmärke ei täidetud komponendi „Uus arvutipõhine transiidsüsteem“ osas
RÄNNE JA VARJUPAIK						
11	Rände juhtimissüsteemi loomine Taga-Karpaatias	12 781 86,41	UA	lõpetatud 31.12.2006	Toetusleping / eelarverida B7-667	Mitterahuldav suutlikkuse arendamise osas (humanitaarabi meede)
12	Pögenike ja varjupaigatoetajate kaitse ja kohtlemise parandamine Taga-Karpaatias	699 942,43	UA	käimasolev alates 1.1.2007	Toetusleping / Aeneas	
13	Rände juhtimise suutlikkuse arendamine – CBMM I	3 781 505,00	UA	käimasolev alates 1.3.2005	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon / TACISE riiklik tegevuskava 2003	Mitterahuldav põhitegevuse osas (sisserändajate majutuskeskused); pärast auditikülastusi võeti parandusmeetmeid
14	Rände juhtimise suutlikkuse arendamine, II etapp (CBMM II)	2 767 000,00	UA	käimasolev alates 22.7.2006		
15	Ukraina ja Moldova varjupaigasüsteemide tugevdamine	1 635 000,00	UA, MD	lõpetatud 31.12.2006	ÜRO Pagulaste Ülemkomissar / TACISE piirkondlik tegevuskava 2002	Mitterahuldav põhitegevuse osas (ajutised majutuskeskused) Ukrainas ja Valgevenes, rahuldav Moldovas
16	Valgevene Vabariigi riikliku varjupaigasüsteemi tugevdamine	365 000,00	BL	lõpetatud 31.12.2006		
17	Piiriülese koostöö protsess (Söderköpingi protsess) – sekretariaat	147 479,00	BL, UA, MD	lõpetatud 3.5.2004	ÜRO Pagulaste Ülemkomissar / ATA	Rahuldav , kuid esines viivitusi. Tuleb kavandada strateegia seoses riigist lahkumisega
18	Piiriülese koostöö protsess (Söderköpingi protsess) – Söderköping I	762 488,00	BL, UA, MD	lõpetatud 28.2.2006	Rootsi migratsiooniamet / eelarverida B7-667	
19	Piiriülese koostöö protsess (Söderköpingi protsess) – Söderköping II a	1 307 898,00	BL, UA, MD	käimasolev alates 1.3.2006	ÜRO Pagulaste Ülemkomissar (töövõtjateks Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon ja Rootsi migratsiooniamet) / Aeneas	
20	Piiriülese koostöö protsess (Söderköpingi protsess) – Söderköping II b	1 026 000,00	BL, UA, MD	käimasolev alates 1.3.2006	ÜRO Pagulaste Ülemkomissar (töövõtjateks Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon ja Rootsi migratsiooniamet) / piirkondlik tegevuskava 2004	

¹ Viimane kohapealne külastus toimus juulis 2007.

² Mitterahuldav: projektieesmärgid olulisel määral saavutamata (lõpetatud lepingud) või hetkeolukord on oluliselt kehvem eeldatust (pooleliolevad lepingud).

N	Lepingu nimetus	ELi osalus	Riik	Olukord (juuli 2007) ¹	Töövõtja/rahastamisallikas	Tulemuste üldine hinnang ²
ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE VASTANE VÕITLUS						
21	Ukrainas, Moldovas ja Valgevenes mitmeid valdkondi hõlmava abi ja institutsioonide väljaarendamisega seotud uimastikontrolliprojekt (BUMAD 1)	2 000 000,00	BL, UA, MD	lõpetatud 30.4.2005	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2001	Rahuldav uute uimastivastaste struktuuride loomise osas, mitterahuldav õigusaktide ja politsei operatiivteabe osas
22	Ukrainas, Moldovas ja Valgevenes mitmeid valdkondi hõlmava abi ja institutsioonide väljaarendamisega seotud uimastikontrolliprojekt (BUMAD 2)	2 500 000,00	BL, UA, MD	lõpetatud 21.1.2007	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2002	
23	Ukrainas, Moldovas ja Valgevenes mitmeid valdkondi hõlmava abi ja institutsioonide väljaarendamisega seotud uimastikontrolliprojekt (BUMAD 3)	2 000 000,00	BL, UA, MD	käimasolev alates 1.1.2007	ÜRO arenguprogramm / piirkondlik tegevuskava 2004	
24	Naistega kaubitsemise vastane võitlus Moldovas	599 408,00	MD	lõpetatud 23.6.2004	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon / piirkondlik tegevuskava 2000	Rahuldav , kuid kahtlused seoses tõhususega (kattuvus teiste rahastajatega)
25	Inimkaubanduse vastane võitlus Moldova Vabariigis	300 000,00	MD	lõpetatud 18.12.2006	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon / TACISE piirkondlik tegevuskava 2002	
26	Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni rehabilitatsioonikeskus inimkaubanduse ohvritele (Chisinau, Moldova): terviklikul arstiabil põhinev taastumine, rehabilitatsioon ja reintegratsioon	308 000,00	MD	lõpetatud 3.3.2006	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon / TACISE piirkondlik tegevuskava 2002	Rahuldav , kuid kahtlused seoses säästlikkusega (kõrge üür)
27	Inimkaubanduse vastane võitlus Ukrainas	1 892 000,00	UA	lõpetatud 18.6.2006	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon / TACISE piirkondlik tegevuskava 2002	Rahuldav kaitse/ reintegratsiooni ja teadlikkuse suurendamise osas. Mitterahuldav kuriteoks tunnistamise ja kohtupidamise osas
28	Rahapesu, terrorismi rahastamise ja korruptsioonivastase võitluse projekt Moldovas	3 000 000,00	MD	käimasolev alates 2.8.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2005	Mitterahuldav algus, kuid tulemused paranesid korruptsioonivastase võitluse komponendi osas
29	Rahapesuvastase võitluse projekt Ukrainas (MOLI-UA-1)	974 502,00	UA	lõpetatud 1.7.2005	Euroopa Nõukogu / piirkondlik tegevuskava 1999	Rahuldav
30	Rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse jätkuprojekt Ukrainas (MOLI-UA-2)	5 000 000,00	UA	käimasolev alates 1.5.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2005	

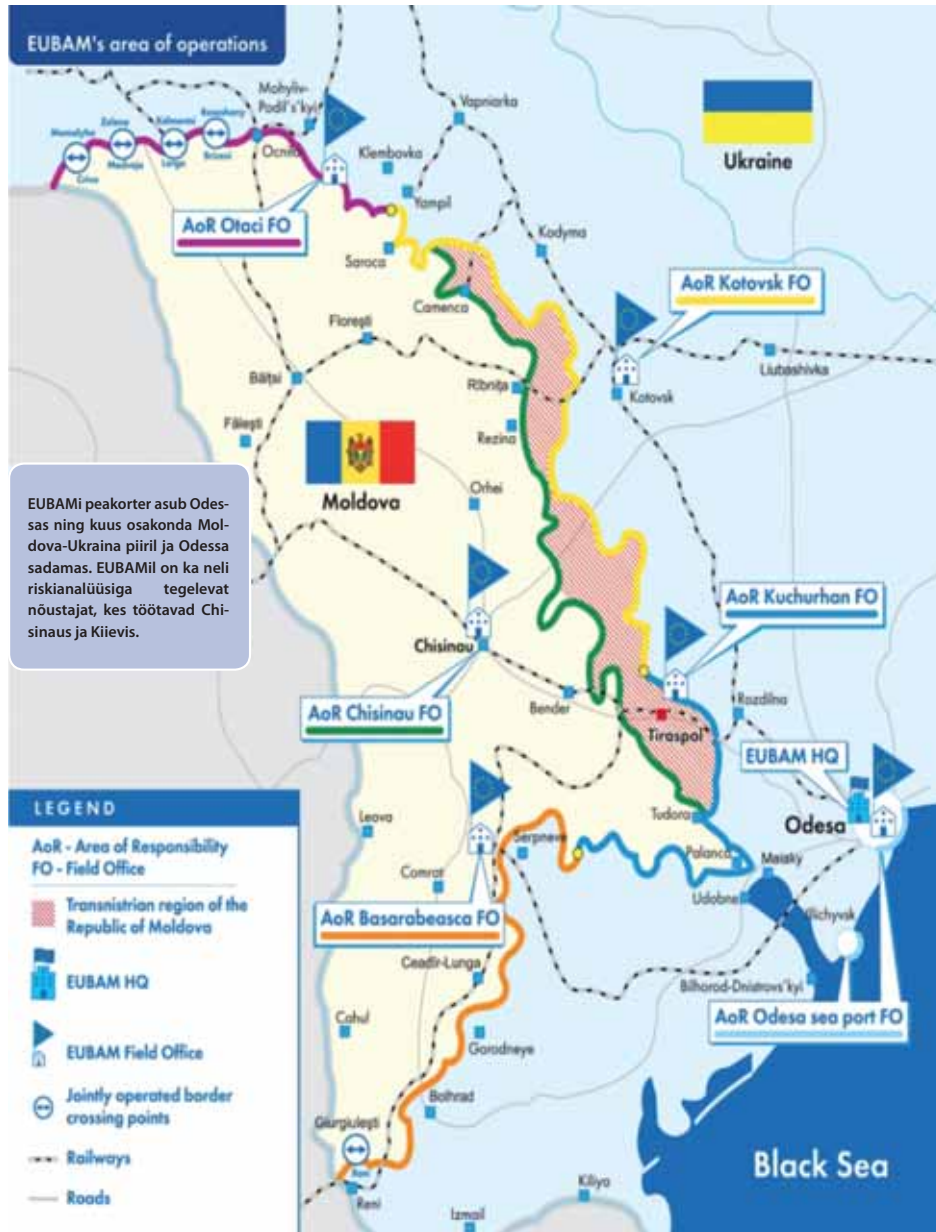
¹ Viimane kohapealne külastus toimus juulis 2007.

² Mitterahuldav: projektieesmärgid olulisel määral saavutamata (lõpetatud lepingud) või hetkeolukord on oluliselt kehvem eeldatust (pooleliolevad lepingud).

N	Lepingu nimetus	ELi osalus	Riik	Olukord (juuli 2007) ¹	Töövõtja/rahastamisallikas	Tulemuste üldine hinnang ²
KOHTUSÜSTEEM JA HEA VALITSEMISTAVA						
31	Tsiviil- ja kaubandusõiguse valdkonna projekt (uued iseseisvunud riigid), Moldova	2 194 015,00	MD	lõpetatud 29.7.2005	GTZ / riiklik tegevuskava 2001	Rahuldav
32	Moldova riikliku korrupsioonivastase strateegia toetamine (PACO Moldova)	250 000,00	MD	lõpetatud 14.1.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2003	Rahuldav (pilotmeede)
33	Euroopa Komisjoni ja Euroopa Nõukogu ühine toetusprogramm Moldovale: demokraatiareformide jätkamine 2004–2006	800 000,00	MD	lõpetatud 15.12.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2003	Rahuldav , kuid ebapiisav kavandamine
34	Kohtusüsteemi sõltumatuse, läbipaistvuse ja tõhususe suurendamine Moldova Vabariigis	3 000 000,00	MD	käimasolev alates 1.10.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2005	Rahuldav , kuid kogemusi ei saadud
35	Vahekohtute reformimine ja kohtu administratsiooni toetamine	2 476 000,00	UA	lõpetatud 31.12.2005	ÜRO arenguprogramm / riiklik tegevuskava 2000	Mitterahuldav
36	Ukraina rahvusvaheline koostöö kriminaalasjades (UPIC)	1 500 000,00	UA	käimasolev alates 1.12.2005	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2004	Rahuldav
37	Ukraina: kohtulik valimis- ja nimetamismenetlus, koostöö, distsiplinaarvastutus, juhtumite haldamine ja alternatiivsed vaidluste lahendamismeetodid	2 000 000,00	UA	käimasolev alates 31.5.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2003	Mitterahuldav algus; paremad tulemused alates 2007. aastast
38	Hea valitsemistava toetamine: korrupsioonivastase võitluse projekt Ukrainas (UPAC)	1 500 000,00	UA	käimasolev alates 9.6.2006	Euroopa Nõukogu / riiklik tegevuskava 2004	Mitterahuldav
39	Interpoli toetatav projekt Ukraina õiguskaitseasutuste rahvusvahelise koostöö kohta kriminaalasjades	989 788,00	UA	käimasolev alates 15.1.2007	Interpol / riiklik tegevuskava 2004	Mitterahuldav algus; paremad tulemused alates juunist 2007
40	Korrupsioonivastasele võitlusele suunatud advokaaditeenuse ja õigusosalase nõustamise keskus Ukrainas (ALAC)	500 000,00	UA	Projekt koostatud, kuid lepingut ei ole sõlmitud	Riiklik tegevuskava 2004	Mitterahuldav , tegevus tühistatud
ELi osalus kokku		99 306 004,84				

¹ Viimane kohapealne külastus toimus juulis 2007.

² Mitterahuldav: projektieesmärgid olulisel määral saavutamata (lõpetatud lepingud) või hetkeolukord on oluliselt kehvem eeldatust (pooleliolevad lepingud).



Allikas: Euroopa Komisjon.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Komisjoni abi pidi toimima keerulistes poliitilistes ja institutsionaalsetes taustsüsteemides, mida iseloomustab ulatuslikke reforme vajav nõukogudeaegne haldus.

Demokraatia ja õigusriigi põhimõtete ning inimõiguste rikkumise tõttu piirdub komisjoni abi Valgevenele 2007.–2010. aastal 5 miljoni euroga aastas. Järgnenud nõukogu järeldustes on märgitud, et ELi abi Valgevenele peab toetama elanikkonda ning demokratiseerimist, seda eelkõige humanitaar-, piiriülese ja piirkondliku koostöö kaudu ning demokratiseerimist ja demokraatlikke jõude otseselt või kaudselt toetavate projektide kaudu.

III.

Komisjon tervitab kontrollikoja rahuolu piirikontrolli projektidega, mis moodustavad pea-aegu kaks kolmandikku projektide rahalisest koormusest. Rände ja varjupaiga valdkonnas valmistasid raskusi need projektide osad, mis olid seotud ehitustöö ja tarnimisega, eriti Ukrainas, samal ajal kui suutlikkuse suurendamisel saavutati rahuldavaid tulemusi.

IV.

Projektide elluviimise aeglustumises on oma osa olnud ka piirkonna poliitilisel ebastabiilsusel. Saavutused olid piiratud siiski ainult mõne projekti puhul.

Rahastajatevahelise kooskõlastuse poolest peetakse üksmeelselt parimaks Ukraina delegatsiooni. Kooskõlastamise ulatus sõltub väga palju asjaomaste poolte valmisolekust selles osaleda (mõned rahastajad, eriti ELi-välised, suhtuvad sellesse tõrksamalt kui teised).

Komisjon kohustub korrapäraselt juhtima ja tugevdama rahastajate tegevuse kooskõlastamiseks tehtavaid jõupingutusi asjaomastes riikides ning korraldama 2008. aasta jaanuaris protsessi käimalükkamiseks kogu piirkonda hõlmava rahastajate tegevuse kooskõlastamise konverentsi.

Projektide tehniliste iseärasuste võrdlemise võimalikkust arvestades võeti saadud kogemusi arvesse edasise tegevuse kavandamisel.

EÜ Moldova delegatsioon on nüüdseks programmi haldamise ülesanded Kiievi delegatsioonilt täielikult üle võtnud.

V.

Komisjon tunnustab kontrollikoja tööd ja panust projektide tõhususe suurendamisel.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13.

Komisjon tunnustab kontrollikoja positiivset hinnangut auditi rahaliselt kõige olulisema osa kohta.

3. selgitus. Näide mitterahuldavate tulemuste kohta: tööde mahu vähenemine ja viivitused

Hoolimata märgitud raskustest võttis komisjon mitu meetet, et tagada kõnealuse projekti valmimine. Tööde edenemist jälgiti tähelepanelikult ja pidevalt kuni nende lõpuni. Töödeleping on täidetud ja EÜ vahendid täielikult ära kasutatud. EÜ rahastatud Kozlovitši II piiripunkti ehitustöödelepingu esialgse vastuvõtutõendi allkirjastas Valgevene toll 2008. aasta märtsis. Valgevene toll otsustas, et ehitab

pärast läbirääkimisi kõrvalejätud infrastruktuuri elementide riiklike vahendite abil valmis (nt parkimisalad ja mõned laorajatised). Vastavad tööd on praegu käimas. Seega on uus piiripunkt eeldatavasti töövalmis 2009. aasta jaanuaris. Tööd kavandati nii, et need võimaldaksid uue piiripunkti ehituse ajal jätkata vana piiripunkti tegevust ning see jääb kasutusele osana Kozlovitši kompleksist.

17.

Kiirreageerimise kord võimaldab mobiliseerida rahalisi erivahendeid ja võtta need kiiresti kasutusele, et rakendada kiireloomulisi meetmeid aitamaks taastada või kaitsta seatud poliitika elluviimiseks vajalikke normaaltingimusi, et säilitada nende tõhusust. Nõukogu määruse (EÜ) nr 381/2001 artiklis 1 on selgelt märgitud, et kiirreageerimise korra alusel võib rahastada meetmeid, mis tavaolukorras kuuluvad tavaääraste abiprogrammide alla. Kiirreageerimise korra peaeesmärk on võimaldada ühendusel kriisiolukordades kiiresti reageerida ning toetada ühenduste välispoliitikat. Kiirreageerimise korraga rajati teed sekkumise üldeesmärkide saavutamiseks tavaprogrammide rakendamise kaudu. Nagu EUBAMi ülesannete kirjelduses öeldud, eeldati algusest peale, et konkreetseid tulemusi võib oodata alles keskmises ja pikas perspektiivis. See eeldus on täielikult kooskõlas kiirreageerimise korra kehtestanud nõukogu määruse eesmärgiga.

18.

TACISe programm ei olnud piisavalt paindlik võimaldamaks suurte summade kiiret mobiiliseerimist pikemaks rakendusperioodiks. Sellise projekti elluviimise võimalus tekkis 2005. aasta juunis, kui Moldova ja Ukraina presidendid saatsid nõukogule ja komisjonile ühise kirja, kus palusid abi. Komisjon leidis, et sellele palvele on vaja kiiresti reageerida. Piirkonna tolleaegse poliitilise ebastabiilsuse tõttu (Ukraina oranž revolutsioon) tuli aga olemasolevate summade kasutamiseks paratamatult sõlmida lühiajalisi lepinguid. Vahepeal pikendati missiooni mandaati (2009. aasta lõpuni). Üks prognoositavuse tegur tekkis Euroopa naabus- ja partnerlus-instrumendi jõustamisel Ida piirkondliku näidisprogrammi 2007–2010 raames. EUBAMi jaoks on ette nähtud iga-aastane vahendite eraldamine kuni 2009. aasta lõpuni.

19.

Bommoluki projektide aluseks on EUBAMi vajaduste analüüsi ja soovitude aruanne, milles analüüsiti puudujääke ja piirivalveametite vajadusi Moldova-Ukraina riigipiiril. Üks ilmne eelis on see, et võetakse arvesse eelmiste projektide pakkumismenetlustest saadud kogemusi. Mis puutub teistesse rahastajatesse, siis tagati täiendavus USAga, kes keskendus terrorismivastase võitluse toetamisele. Enne seadmete kohta pakkumise esitamist peavad abisaajad tagama, et nad suudavad neid seadmeid käitada ning kanda nende kasutus- ja hoolduskulud. EUBAM kontrollib hoolikalt partnerite suutlikkust oma kohustusi täita.

25.**a)**

Ukraina valitsuse palvel otsustas komisjon Ukraina valitsust toetada. Viimane näitas 2004. aastal üles täielikku pühendumist ebaseaduslike sissetundajate tingimuste parandamisele ning nõustus toetama rahaliselt kodakondsus- ja migratsiooniametit kahe sissetundajate kinnipidamiskeskuse rajamisel, mis vastaksid Euroopa Inimõiguste Konventsioonis sätestatud nõuetele ja CPT soovitudele.

4. selgitus. Ebaseaduslike sissetundajate elamistingimused olemasolevas majutuskeskuses on endiselt mitterahuldavad, hoolimata nende leevendamisest ELi toetuse abil

Pavtšino ja Tšopi ajutiste kinnipidamiskeskuste väga kehvade tingimuste tõttu anti selle projektiga lõpuks rohkem humanitaarabi kui suurendati suutlikkust.

EÜ delegatsiooni külaskäigule järgnes tõsine arutelu riigi piirivalveameti esindajatega, kes hakkasid kohe tegutsema ja rakendama parandusmeetmeid. Pärast kontrollikoja visiiti soovitas komisjon Ukraina valitsusel Pavtšino keskus inimõigusi käsitlevate normide kehva järgimise tõttu sulgeda. Vahepeal otsustas valitsus sulgeda Pavtšino niipea, kui saab võtta kasutusele teised hooned.

5. selgitus. Ebaseaduslikele sissetundajatele uute majutuskeskuste loomine edeneb mitterahuldavalt

Valitud sissetundajate kinnipidamiskeskuste remontimisel Žuravõtšis (Volöõnia oblast) ja Rozsudivis (Tšernigivi oblast) kogeti viivitusi, mis tulenesid poliitilisest ebastabiilsusest (nn oranž revolutsioon), pädeva ministeeriumi vahetusest perioodil 2004–2005 ning eraldatud vahendite ülekandmata jätmisest.

Otsusele vähendada majutuskohtade arvu algselt plaanitud 1260lt 250ni jõuti Euroopa praktika põhjal, mõistes, et suurem mahutavus mõjutab negatiivselt keskuse tööd. 2007. aastal edenesid remonttööd jõudsalt. Vahepeal on mõlemad sisserändajate kinnipidamisasutused hakanud tööle Euroopa tavade kohaselt.

6. selgitus. Vastehitatud varjupaigataotlejate ajutiste majutuskeskuste alakasutamine

2006. aasta lõpus oli Odessa ajutises majutuskeskusesse tänu projektile „Varjupaigasüsteemide tugevdamine Ukrainas ja Moldovas” võimalik majutada 250 varjupaigataotlejat. On tõsi, et auditi ajal oli riigipoolse rahastamise puuduse tõttu kasutusel ainult pool majutuskeskusest. Mukatševo ajutine majutuskeskus võeti kasutusele 2007. novembril pärast seda, kui komisjon veenis Ukraina valitsust andma maa ja hoone omandiõigus piirivalveametile üle kodakondsus- ja migratsiooniametile, et eraldada selle käitamiseks riigi vahendeid.

26. Komisjon käsitleb rahalisi küsimusi oma kohtumistel Ukraina valitsusega. Ülesannete jaotamine piirivalveameti ja siseministeeriumi vahel on juriidiliselt kindlaks määratud ja selge: piirivalveameti vastutus lõpeb 10 päeva pärast (lühiajaline kinnipidamine) ning pärast seda tuleb ebaseaduslikud sisserändajad siseministeeriumile üle anda. Kuna aga ministeerium ei olnud kuni viimase ajani ühtki kinnipidamiskeskust hallanud, siis seda õigusnormi ei kohaldata ning piirivalveamet pidas sisserändajaid kinni kuni 6 kuud, mis on Ukraina õigusnormide alusel lubatud maksimumperiood.

27. Valgevene riikliku varjupaigasüsteemi tugevdamise projekt takerdus halduslikesse ja õiguslikesse probleemidesse, mida EÜ delegatsioon käsitles ja lahendas kontakteerudes riigi valitsusega. Valgevenes Gomelis asuv varjupaigataotlejate ajutine majutuskeskus avati ametlikult 16. jaanuaril 2008 ning on nüüd kasutusel.

34. Püüdes kaasa aidata Ukraina õiguskaitseasutuste vahelise teabevahetuse paranemisele, on komisjon ja Interpol alates sellest ajast uurinud võimalust laiendada süsteemi i24/7 Ukraina piirivalveametile. Riigi suveräänsusest tulenevatel põhjustel osutus see laiendamine aga teostamatuks.

35. Ukraina ei ole veel ratifitseerinud Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni, mis on isikuandmete ülekandmise eeldus. Komisjon ärgitab Ukrainat konventsiooni ratifitseerima, et võimaldada õiguskaitseasutustel koostööd teha. Asjaolu, et andmekaitse konventsiooni ei ole ratifitseeritud, on ka põhjus, miks ei ole senini allkirjastatud ühtegi strateegilist kokkulepet Europoliga.

36. Komisjon hakkas juba 2000. aastal aktiivselt osalema inimkaubandusevastases võitluses selles piirkonnas. Arvestades teiste rahastajate osalust inimkaubandusevastases võitluses, lõpetas komisjon sellealaste projektide kavandamise TACISe kahepoolse programmi raames. Viimane projekt viidi ellu Valgevene toetuseks programmi NAP 2005 raames.

40. Vähemalt Ukrainas takistasid seadusloomeprotsessi oranži revolutsiooni järgsed sagedased valitsuse vahetumised. Üldiselt võib öelda, et seadusloomeprotsessid on selles piirkonnas aeglased.

41.

Kontrollikoja visiidi ajal esines varade arestimisi tõepoolest tagasihoidlikul määral. Pärast seda on tulemused siiski oluliselt paranenud. 2007. aastal arestis Ukraina kokku 415 kg heroini ja 19 kg kokaiini ning 2008. aasta esimese viie kuu jooksul 214 kg heroini ja 41 kg kokaiini. Moldovas konfiskeeriti 2008. aasta veebruaris 200 kg heroini. EÜ projekt on suutlikkuse suurendamisele suunatud tegevuste kaudu arestimise edukusele kindlasti kaasa aidanud.

47.

Projekt „Vahekohtute reformimine ja kohtu administratsiooni toetamine“ on andnud konkreetseid tulemusi, kuna see oli esimene sellise tegevusala ja ulatusega justiitsvaldkonna abiprojekt Ukrainas ning sellega sekkuti nõukogudeaegse haldustava järgi kujundatud institutsionaalsesse konteksti. Riigi kohtuamet on mõne olulise kõnealuse projekti tulemusena antud soovitusi ka ellu viinud.

Seadmete hankimise läbipaistvuse tagamine tõi mõnel juhul kaasa pakkumiste tühistamisi, mis põhjustasid kokkuvõttes viivitusi.

50.

Jätkuprojekti hakati rakendama 2006. aasta augustis ning see edenes alguses aeglaselt korruptsioonivastase võitluse nõuniku tagasiastumise tõttu peatselt pärast alguskonverentsi, misjärel oli vaja algatada uus värbamisprotsess.

52.

2006.–2007. aasta poliitiline kriis mõjutas reformide kiirust ning ka uute korruptsioonivastaste õigusaktide ja korruptsioonivastase tegevuskava vastuvõtmisega seotud tegevusi. 2007. aasta lõpus, kui erakorralised parlamendivalimised tõid võimule presidenti pooldavad jõud, sai projekt uue alguse. 29. novembril 2007 toimunud juhtrühma koosolekul vaadati läbi projekti töökava ning kinnitati prioriteetsete tegevuste loend 2007. aasta detsembrist kuni 2008. aasta märtsini. Osa korruptsioonivastaste õigusaktide koostamise ja vastuvõtmisega seotud tegevustest on uue ajakava kohaselt planeeritud 2008. ja 2009. aastasse.

a)

Korruptsioonivastane tegevuskava algatati projektiga ettenähtud toetusest. Pärast otsustas justiitsminister aga koostada selle tegevuskava üksi. Korruptsioonivastase tegevuskava rakendamise toetuseks mõeldud järeelmeetmena anti projekti raames abi korruptsioonivastase paketi koostamiseks. Euroopa Nõukogu antud eksperdihinnangus keskenduti kolmest seaduseelnõust koosnevale korruptsioonivastasele pakstile. Korruptsioonivastaste riikide ühenduse presidendi ekspertiisis märgiti ära seaduseelnõude kõrge kvaliteet.

Ekspertid said korruptsioonivastase tegevuskava enne selle kehtestamist vaid põgusalt tutvuda. Seetõttu ei olnud võimalik esitada selle kohta muudatusettepanekuid. Pealegi võeti seaduseelnõud vastu tegevuskavaga samal ajal, et luua Ukraina korruptsioonivastasele võitlusele õiguslik alus. Projekti ettevalmistamine ja Ukraina liitumine korruptsioonivastaste riikide ühendusega toimusid tegevuskava vastuvõtmisel katalüsaatoritena. Sellegipoolest jäi mulje, et tegevuskava vastu võttes soovis valitsus pigem võetud meetmest „õigel ajal aru anda“ kui luua hästi läbimõeldud, põhjalik ja hõlpsasti rakendatav dokument.

b)

Korruptsioonivastane tegevuskava võeti vastu alles 2007. aasta augustis. Seetõttu ei oleks auditi ajal olnud võimalik ellu viia tegevuskava rakendamise järelevalvega seotud tegevusi.

Projektile pakub praegu tuge institutsioonidevaheline korruptsioonivastase võitluse töörühm, mille liikmeks on määratud üks projektimeeskonna esindaja. Järelevalve korruptsioonivastase tegevuskava rakendamise üle on üks rühma eesmärke. Poliitiliste parteide rahastamise küsimus tõstatati kõigepealt projekti juhtrühma 6. märtsi 2007. aasta koosolekul, kuid justiitsminister ei pidanud seda kuigi tähtsaks.

Seoses avaliku arvamuse uuringuga korruptsiooni kohta olid Ukraina ametiasutused saatnud korruga mitmele rahvusvahelisele rahastajale taotlused, tagamata vajalikku teabe koordineerimist ja levitamist.

54.**a), b), c)**

Peamiseks probleemiks on tõepoolest olnud keeruline poliitiline olukord alates 2007. aasta aprillist kuni kõnealuse aasta lõpuni. Kontrollikoja mulje Ukraina õigus- ja kohtusüsteemi ning korruptsioonivastase võitluse valdkonna vajaduste hindamisest tuleneb eriti keerulisest ja spetsiifilisest taustsüsteemist, mida iseloomustab see, et vastutus on eri täitevametite vahel väga killustatud ja hajunud ning puudub mis tahes vormis valdkondadevaheline kooskõlastamine.

Projekt on kavandatud ja välja töötatud koos võimalike abisaajatega (kelle seas on ka justiitsministeerium). Seetõttu on kohapealne osalus algusest peale tagatud ning kinnitatud praeguse, pärast 2007. aasta valimisi ametisse määratud valitsuse ajal.

Projektimeeskond on käivitanud tavapärased rahastajatevahelise kooskõlastamise algatused, et vahetada teavet, tagada eri sekkumismeetmete vaheline sidusus ning vältida kattuvust. Esialgused personaliga seoses kogetud raskused on ületatud ning bürooruumide küsimus on uue valitsuse ajal lahendatud.

Peab rõhutama, et kaasrahastamine ei ole abisaava riigi kohustus.

55.**a)**

EÜ Moldova delegatsioon on nüüdseks programmi haldamisega seotud ülesanded Kiievi delegatsioonilt täielikult üle võtnud. Komisjon nõustub kontrollikojaga, et piisava töötajate arvu ja oskuste saavutamiseks tuleb veel palju ära teha.

b)

Hoolimata mõningase haldusliku keerukuse tekitamisest ei takistanud kõnealune segarahastamise süsteem kontrollikoja poolt rahuldavaks tunnustatud tulemuste saavutamist Söderköpingi projektis.

7. selgitus. Näide ebatõhusa lepingute halduse kohta

Söderköpingi 3. etapi projekt jagati programmide Aeneas ja TACIS vahel seetõttu, et kummalgi programmist ei olnud piisavalt vahendeid võimaldamaks ellu viia kõikehõlmavat projekti, mis oli pärast ELi laienemist 2004. aastal eriti tähtis, et edendada piiriülest koostööd varjupaiga, rände ja piirikontrolli valdkondades ning vältida muljet, et EL ehitab uue ELi välispiiri ümber uut eesriiet.

56.

On tõsi, et projekti rakendavad komisjoni partnerid ei pööranud maadejagamise ja maaomandi küsimusele piisavalt tähelepanu. Kuid niipea kui komisjon neist probleemidest teada sai, hakati kohe rakendama parandusmeetmeid.

Rahastajad kooskõlastasid oma tegevust sageli enne programmitööd, selle vältel ja pärast seda. Pärast Pariisi deklaratsiooni see institutsionaliseeriti. Vahepeal toimusid ühise programmitöö missioonid.

57.

Hoolimata vähestest juhtudest, kui esines puudusi, on rahvusvahelistel organisatsioonidel tavaliselt märkimisväärne oskusteave muu hulgas näiteks teadmiste mobiliseerimise, välismaise finantshalduse ja töhusa hanketegevuse alal keerulistes valdkondades. Parandused kontrollimisviiside määratlusse tehakse finants- ja haldusraamistiku lepingu kontekstis ühise ülesannete kirjelduse täpsustamise teel ning nähtavus paraneb tänu „ELi välistegevuse nähtavuse ja teavitamise käsiraamatu“ väljandmisele (aprill 2008), mida kohaldatakse nüüd ka rahvusvaheliste organisatsioonide suhtes.

d)

„Konkreetsel juhtumil otsustati kontrollida mõnda ÜRO arenguprogrammi projekti ning võtta arvesse nende järeldusi“.

60.

Komisjon jälgib hoolikalt aruandlusmenetlust, mis seostab aruandluse lepingupartneritele tehtavate maksetega. Tuleb ette olukordi, kus tegevuse jätkuvus eeldab uute lepingute käivitamist ajal, mil varasema tegevuse aruandlusprotsess ei ole täielikult lõppenud, tekitades vältimatult olukordi, kus kõiki teabesaamise võimalusi ei ole ära kasutatud.

61.**a)**

Pärast kontrollikoja auditit on komisjon laiendanud tulemustele orienteeritud seire katvust.

b)

Tulemustele orienteeritud seire kaheleheküljeline kokkuvõttev aruanne, mida toetab üksikasjalik esialgsete järelduste leht, ei sisalda mitte ainult viie peamise järelevalvekriteeriumi (asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus, mõju ja jätkusuutlikkus) rakendamisel saadud punkte, vaid ka kokku 21 alakriteeriumi, mida analüüsitakse, mille kohta antakse punkte ning mis tehakse avalikustatakse statistilistel eesmärkidel ja täiendavate võrdluste tegemiseks. MONISE (*Monitoring Information System* „järelevalveteabe süsteem“) andmebaas võimaldab kõigile projektide ülevaatamises, rakendamises ja seires osalevatele halduritele üksikasjalikku ja strateegilist, kuid lihtsalt väljavõetavat ja kasutatavat analüüsi.

8. selgitus. Saadud kogemused ebapiisavalt uutesse projektidesse üle viidud

a)

Kõnealune jätkuprojekt oli programmi Aeneas 2005 pakkumiskutse raames tehtud parim pakkumine ning vastas Karpaatia piirkonna kinnipidamiskeskuste tegelikele vajadustele.

b)

Seoses jätkuprojekti ajastusega allkirjastati projekt CBMM 2 toetamiseks EÜ ja Ukraina vahelise tagasivõtmislepingut käsitlevate läbirääkimiste positiivset lahendust. Projektist CBMM 1 saadud kogemusi võeti arvesse eelkõige seoses keskendumisega ajutistele kinnipidamisrajatistele, maadejagamise ja maaomandi küsimuste eelneva täpsustamisega vastutava üksusega ning Volõõnia sisserändajate kinnipidamiskeskuse jaoks vajalike ja projekti II etapis vabastatavate lisavahenditega.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

63.

Komisjon tunnustab kontrollikoja üldiselt positiivset hinnangut auditeeritud projektide kohta. Nende ulatus oli piiratud seetõttu, et vältida tegevuste segunemist ja vähendada projektitulemuste vähese tõhususe ohtu, võttes arvesse kõnealustes üleminekuriikides lahendamist vajavate probleemide ulatust. Kui projektide suutlikkuse suurendamisele suunatud osa puhul on saavutatud üldiselt rahuldavaid tulemusi, on ehitustööde ja tarnetega seotud osad edenenud aeglasemalt nendega seotud pakkumismenetluste ja selle tõttu, et abisaav asutus peab pakkuma piisavat logistikat.

64.

Jätkusuutlikkuse küsimusega tegeletakse kahel viisil. Ühest küljest on piirikontrolliprojektid suunatud suurel määral abisaajate tehnilise ja institutsionaalse suutlikkuse tugevdamisele. Teisest küljest on Moldovas ja Ukrainas sise-riiklikul tasandil jätkatud EUBAMi hinnangute ja soovitude ülevõtmist EÜ lisatoetuse abil, pidades silmas piisava pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamist.

65.

Transnistria konfliktile rahumeelse lahenduse otsimisega tegeletaksegi tegelikult peamiselt poliitilisel tasandil.

67.

Lõplik vastutus süüdistuste esitamise ja kriminaaljuurdluste tegemiseks vajaliku teenistustevahelise koostöö parandamise eest lasub riigi suveräänsuse, sh julgeolekuga seotud küsimuste tõttu riiklikel asutustel.

68.

Komisjoni arvates saavutatakse korruptsiooni valdkonnas järk-järgult edu. Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide ühendus, mille liikmeks Ukraina 2006. aastal sai, võttis omapoolse vastastikuste eksperdi hinnangute aruande vastu 2007. aasta märtsis (mis avaldati 2007. aasta oktoobris). Ukraina peaks vastama omapoolse aruandega 2008. aasta sügisel. Ülalnimetatud korruptsioonivastase tegevuskava eesmärk on tegeleda mitme korruptsioonivastaste riikide ühenduse soovitusel. Lahendust nõudvad küsimused on järgmised:

- spetsiaalse korruptsioonikuritegudega tegeleva üksuse loomine;
- põhjendamatu puutumatus kaotamine ja puutumatus andmise menetluste ühtlustamine;
- riigihangete muutmine läbipaistvamaks;
- kõigi korruptsiooniga seotud rikkumiste kriminaliseerimine – paljud neist ei kuulu siiani kriminaaljurisdiktsiooni alla.

Soovitus

a)

Põhimõtteliselt on Frontexi määrusega antud agentuurile mandaat hõlbustada liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelist operatiivkoostööd. Komisjon nõustub siiski pöörduma nende poole nõu saamiseks. Piirikontrolli seadmete hankimisel on seni tagatud ja tagatakse ka edaspidi sidusus teiste rahastajate soetatud seadmetega.

b)

Komisjon nõustub kontrollikoja soovitusel ning soovib rõhutada, et tagasivõtmisega seotud abiprogrammi (2007) kontekstis on Ukraina siseministerium sellise kohustuse võtmist juba kinnitanud.

c)

Komisjon nõustub Kontrollikoja soovitusega. Selle soovituse täitmist tagatakse alates 2006. aastast elluviidava EÜ ja Euroopa Nõukogu ühisprojekti „Ukraina rahvusvaheline kriminaalküsimuste alane koostöö“ (UPIC) raames.

d)

Komisjon on uurinud ja uurib ka edaspidi valitsusväliste osalejate korrupsioonivastasesse poliitikasse kaasamise edendamise võimalusi.

69.

Peamine probleem oli 2007. aasta aprillist kuni kõnealuse aasta lõpuni kestnud keeruline poliitiline olukord. Hoolimata neist sündmustest tagati kohalik osalus. Esiolulised probleemid töötajate leidmisel on ületatud Euroopa Nõukogu täiskohaga töötaja tööleasumisega Ukrainas, kes otseselt jälgib ja juhib projektidega seotud tegevusi.

70.

EÜ Moldova delegatsioon on nüüdseks programmi haldamisega seotud ülesanded Kiievi delegatsioonilt täielikult üle võtnud, mis peaks lahendama ressursiprobleemi.

Mis puutub ühe eesmärgiga mitme ELi rahastamisvahendi koosseisestamiseks, siis kahe vahendi kasutamine Söderköpingi projekti toetamiseks oli omal ajal lahendus, mis võimaldas sellise ulatusega probleemile adekvaatselt reageerida.

71.

Komisjon on lubanud korrapäraselt juhtida ja tugevdada rahastajate tegevuse kooskõlastamiseks tehtavaid jõupingutusi Ukrainas ning korraldanud 2008. aasta jaanuaris protsessi käimalükkamiseks kogu piirkonda hõlmava rahastajate tegevuse kooskõlastamise konverentsi.

Lisaks sellele kasutatakse nüüd aktiivselt ära ühise programmitöö võimalusi ning üks ühise programmitöö missioon Ukrainas, koos Rootsiga, on lõpule viidud.

72.

Komisjon pöörab tähelepanu väliste tegurite olulisusele.

Soovitus

Komisjon peaks

a)

Piisava töötajate arvu ja oskuste saavutamiseks tuleb veel palju ära teha. EÜ Moldova delegatsioon on siiski nüüdseks programmi haldamise ülesanded Kiievi delegatsioonilt täielikult üle võtnud. Peale selle hakati 1. septembril 2008 ümber korraldama Ukraina delegatsiooni operatsioonide personali eesmärgiga jaotada ümber töökoormus, eelkõige õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonnas.

b)

Kuigi ENP vahend on paindlikum kui selle eelkäija, on eri vahendite vahel endiselt selge tööjaotus vastavalt iga vahendi eelistele ja spetsiifikale. ENP programmid Ukrainas ja Moldovas keskenduvad näiteks valdavalt pigem kogu valdkonda hõlmavatele toetusprogrammidele kui väiksematele projektidele. See on kooskõlas vajadusega parandada ENP vahenditest rahastamise rõhuasetust ja strateegilist mõju. Teistel vahenditel, näiteks varjupaiga ja rände teemaprogrammil, on aga võime mobiiliseerida väiksemaid rahasummasid mahukatest valdkonnareformi programmidest kiiremini ja paindlikumalt.

c)

Standardne toetusleping kajastab FRi nõuded ning sisaldab rangeid nõudeid, mis käsitlevad rahvusvaheliste organisatsioonide kohustusi seoses nähtavuse, ehitustööde lepingute sõlmimise korra alase teabe, samuti hanketegevuse, toetuste andmise, välistamiskriteeriumide järgimise, EÜ antud toetuse nõuetekohase edasise avalikustamise ning organisatsiooni sõlmitud riigihankelepingutega.

d)

Komisjon on teinud koostööd partnerriikide valitsuste, liikmesriikide ja teiste rahastajatega julgustamaks ja toetamaks riikide endi hallatavaid rahastajatevahelise kooskõlastamise mehhanisme ning jätkab sellealaste jõupingutuste tegemist.

e)

Komisjon nõustub seisukohaga, et abisaajariik peab oma soove selgelt väljendama, ning soovib rõhutada, et sellega seotud kohustused on sätestatud partnerlus- ja koostöölepingutes ning ENP tegevuskavades. Neid võetakse arvesse ka projektide määratlemisetapis, järjgides kooskõlas ENP tegevuskavadega riigi strateegiadokumendis ja riiklikes sihtprogrammides kindlaks määratud prioriteete. Riigi osalust nähakse ette ja rakendatakse vastavalt projekti iseloomule.

Tavapärase tulemustele orienteeritud seire raames pööratakse erilist tähelepanu ka eesmärkide kindlaksmääramisele vastavalt abisaajariikide poliitilisele ja institutsionaalsele suutlikkusele. Rakendusperioodide pikkus määratakse kindlaks abisaajariikide toetuse kasutuselevõtu suutlikkust arvestades, mida mõõdetakse valdkondlike reformide elluviimiseks vajalikus ajas.

73.

Soovitus

Komisjon jagab seda seisukohta ning rõhutab, et kogemustest saadud asjakohast teavet kasutatakse juba praegu projekti ettevalmistamise etapis. Kvaliteeditoetusrühm kasutab sõelumiseks projektipõhise lähenemisviisi jaoks mõeldud määramiskaarti, mis rahastamisotsusele tegevuskaardi kujul lisatuna sisaldab omandatud kogemusi käsitlevat punkti (punkt 2.2).

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 9/2008

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal antava ELi abi mõjususe kohta Valgevenes, Moldovas ja Ukrainas

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 50 lk – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-137-0

doi: 10.2865/42179

ELi trükiste tellimine

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>.) Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril +352 2929-42758.

ERIRUANDES VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVAL ALAL ANTAVA ELI ABI MÕJUSUSE KOHTA VALGEVENES, MOLDOVAS JA UKRAINAS UURITAKSE ELI TOETUSE KASUTAMISE TULEMUSI JA ANALÜÜSITAKSE EESMÄRKIDE MITTESAAVUTAMISE PÕHJUSEID. ARUANDES VAADELDAKSE KA, MILLISES ULATUSES OLI KOMISJON VÄLJA TÖÖTANUD PROTSESSI, MILLE ABIL ARVESSE VÕTTA SAADUD KOGEMUSI SELLES VALDKONNAS ABI ANDMISE JÄTKAMISEKS. ARUANNE SISALDAB ÜKSIKASJALIKKE SOOVITUSI, MIS VÕIKSID KOMISJONIL AIDATA SUURENDADA NIMETATUD KOLMELE RIIGILE ANTAVA ABI MÕJUSUST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-137-0



9 789292 071370