

ПРОУЧВАНЕ: ОЦЕНКА НА 10-ГОДИШНИЯ ПЕРИОД ПО МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА ЗА БЪЛГАРИЯ И РУМЪНИЯ

Тематичен отдел „Г“: Бюджетни въпроси

ОБОБЩЕНИЕ¹

Това аналитично проучване за Европейския парламент беше насочено в основата си към постигането на четири цели и включваше оценка на:

- Метода, използван от Комисията, за да се направи преглед на механизма за сътрудничество и проверка (МСП) през десетте години, в които той е в действие;
- Ефективността на финансовата и техническата подкрепа, предоставени от Европейската комисия, за да се подпомогне изпълнението на реформите, и начините за подобряване на ефективността на тази подкрепа през идните години;
- Насоките, които са възприети от началото на годината от двете държави, като се вземат под внимание препоръките съдържащи се в докладите на Европейската комисия от януари 2017 г. и заключенията на Съвета от март;
- Начина на докладване за напредъка по тези реформи.

Целта на проучването е да се направят заключения относно състоянието на двете държави и това какво са постигнали в сравнение с изходната си позиция и задълженията от 2007 г. (това включва използването на „светофар“ за България и Румъния, показващ какъв напредък е постигнат във връзка с различните показатели) и какви са били успехите и неуспехите. И накрая, като взема предвид препоръките, съдържащи се в докладите на Европейската комисия от януари 2017 г. и заключенията на Съвета от март 2017 г., проучването оценява насоките, възприети от началото на годината от двете държави.

1.1 Общи заключения

В много отношения МСП е уникална форма на сътрудничество, която съчетава техническата помощ и финансирането по по-цялостен начин, отколкото помощта, предоставена на други държави, които се присъединиха към ЕС през 2004 и 2007 г. Специфичните приоритети и показателите по МСП също го правят различен от други

¹ Оригиналната английска версия на това обобщение и пълното проучване са публикувани на следната връзка: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603813/IPOL_STU\(2018\)603813_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603813/IPOL_STU(2018)603813_EN.pdf)

програми на ЕС. Той беше компромисно решение в ситуация, в която България и Румъния кандидатстваха за присъединяване към ЕС, но беше сметено, че не са готови за тази стъпка.

Ако МСП не съществуваше, България и Румъния можеше да не успеят да се присъединят към ЕС през 2007 г., или ако бяха успели, щеше да отнеме повече време процесът на реформи да постигне резултати. Правителствата на България и Румъния са се ангажирали да постигнат показателите по МСП, което дава на Комисията възможност за известно влияние върху процеса на реформи и оптимизиране, която в противен случай тя можеше да няма. МСП също така предостави на реформаторите в двете държави важен източник на насърчение и подкрепа.

В по-ранния етап на периода вниманието в България и Румъния беше фокусирано върху въвеждането на нови закони за насърчаване на целите на МСП, но сега акцентът е върху осъществяването на реформите по възможно най-необратим начин.

1.2 Общи заключения – България

Резултатите от проучването показват, че напредъкът по някои показатели не е толкова бърз, колкото първоначално се е очаквало, и че все още съществуват значителни недостатъци. Накратко казано, МСП е важен механизъм в България за насочване на вниманието към съдебната реформа, мерките за борба с организираната престъпност и борбата с корупцията. Напредък се наблюдава във всички области, особено по отношение на организираната престъпност. В тази област историческите проблеми с големите синдикати са преодолени и понастоящем се работи за справянето с престъпленията, извършвани от служители. Реформи бяха извършени и в областта на съдебната реформа, въпреки че някои въпроси като разделението на Висшия съдебен съвет и продължаващото влияние на изпълнителната власт върху съдебната система остават противоречиви. Най-слаб напредък е постигнат в областта на корупцията, макар че законодателството понастоящем се обсъжда в българския парламент.

Подкрепата на ЕС по линия на МСП, под формата на финансова и техническа помощ, както и възможностите за партньорски обмен с други държави членки, се възприемат като много ценни. Самият МСП беше посрещнат по различни начини и получи някои критики по отношение на препоръките, определени като „промяна на правилата“, проявената липса на приемственост между докладите и страховете относно отворения характер на инструмента и възприемането на България като „второстепенна“ държава – членка на ЕС.

Предстои обаче още много работа, за да бъдат изпълнени показателите по МСП. Законодателството и институциите трябва да докажат своята ефективност чрез (необратими) резултати от успешни наказателни преследвания, което ще отнеме време. След препоръките от януари 2017 г. новото българско правителство демонстрира желание да върне реформите на правилния път.

Като цяло, предвид настоящата траектория на напредъка, всяка възможност за изпълнение на показателите и за прекратяване на действието на МСП в краткосрочен и средносрочен план изглежда оптимистична. Въпреки това, колкото по-дълго инструментът остане в сила, без да има ясен изходен план, толкова повече разногласия ще предизвиква той в България. В бъдеще акцентът следва да бъде върху прилагането на мерките, препоръчани от Комисията през 2017 г., там където все още има пропуски. Малко вероятно е обаче показателите по МСП да бъдат изпълнени до 2019 г. и поради това в бъдеще трябва да се обмисли дали да се продължи с прилагането на МСП или на подобен механизъм в рамките на съответните политики на ЕС.

1.3 Общи заключения – Румъния

В Румъния беше постигнат значителен напредък в изпълнението на показателите по МСП и сега се смята, че съдебната система функционира в съответствие с европейските стандарти. Докладите на Комисията от 2014 г., 2015 г., 2016 г. и 2017 г. относно МСП отбелязват положителна тенденция, посочвайки нарастващата необратимост на реформите. Законодателният и институционалният напредък дадоха плодове по отношение на постигането на положителни резултати, главно поради ангажимента на заинтересованите страни на национално равнище и положителното сътрудничество между румънските органи и Комисията. Активното участие и приносът на гражданското общество също бяха от решаващо значение за насърчаването на реформата на съдебната система и за ключовите стъпки за справяне с корупцията. Докладите по отношение на МСП обаче показват, че темповете на напредък към постигането на целите на МСП неминуемо са били бавни на някои етапи, главно поради няколко останали области, в които продължаването на реформите е било трудно или е било обект на противопоставяне. Някои от тези въпроси включват поставянето под въпрос на независимостта на съдебната система и тежестта на съдебните решения, както и опитите за отмяна на реформите, които бяха наблюдавани по-рано тази година в румънския парламент.

Като цяло в момента има ограничен брой ключови оставащи стъпки, за да се гарантира, че целите на МСП са изцяло изпълнени. Комисията изтъкна значението на консолидирането на реформите, извършени досега, за да се избегне предприемането на стъпки назад и да се поддържа положителният импулс, като се изпълнят всички ключови препоръки, определени в рамките на МСП. Също така е необходимо механизмите за докладване и отчетност да бъдат запазени след приключване на прилагането на МСП.

Като се има предвид, че държавата сега е в относително положение спрямо останалите държави членки по отношение на показателите по МСП, запазването ѝ, в светлината на проекторите“ вече не е наложително. Ето защо, въпреки че реформите следва да се стремят към постигане на своите цели в близко бъдеще, следва да се обмисли прекратяване на действието на МСП до края на мандата на настоящата Комисия. Следва да бъдат продължени по-нататъшните реформи в рамките на съответните

политики и програми на ЕС, които се прилагат за всички държави – членки на ЕС, както и в рамките на съществуващите национални рамки и инструменти (например Стратегията за превенция и противодействие на корупцията 2016 – 2020 г.). Същевременно следва да се предприемат стъпки за заменяне на МСП с (по-стабилна) рамка за мониторинг, управлявана от самите румънски органи. В противен случай съществува риск процесът на реформи да бъде забавен или дори обърнат.

1.4 Междуведомствени въпроси

Като цяло МСП представлява иновативен инструмент, съчетаващ финансова и техническа помощ с редовен мониторинг на напредъка по реформите по по-всеобхватен начин, отколкото помощта оказвана на други нови държави – членки на ЕС.

След 10-годишно прилагане на МСП Румъния е на път да достигне европейските стандарти по отношение на правосъдието и върховенството на закона, както и във връзка с борбата с корупцията. На България обаче все още ѝ предстои дълъг път. Докато в България все още съществува необходимост от въвеждане на ключови реформи, в случая на Румъния процесът на реформиране следва да продължи, но в много отношения ключовото предизвикателство сега е да се предотврати връщането назад и да се гарантира необратимостта на промените.

И в двете държави резултатите, постигнати чрез МСП, продължават да зависят от наличието на политическа воля за осъществяване на реформи. Следователно дългите периоди без стабилни правителства в България представляват проблем (четири правителства през последните две години), а Румъния също претърпява доста чести промени в управлението. МСП все пак предостави важна подкрепа за реформите в двете държави и им помогна да извършат промените. Съществува обаче и излишно политизиране, което затруднява изготвянето на обективна и общоприета оценка на ситуацията в България и Румъния.

Що се отнася до функционирането на самия МСП, нашето изследване показва, че заинтересованите страни в двете държави предоставят достатъчно информация, за да могат Комисията и Съветът да направят оценка на напредъка по показателите. Определянето на количествени цели често е неподходящо в контекста на правната реформа, като се създава доста незадоволителна ситуация, при която качествените показатели подлежат на редовна оценка, което оставя възможност за критики от страна на двете държави за „променящи се цели“. Докладите на Комисията предоставят цялата информация, необходима за оценяване на напредъка. В същото време фактът, че показателите не са се променили през последните 10 години означава, че те са се отделили от МСП, който е „развил свой собствен живот“.

Както посочи Комисията, подкрепата на България и Румъния чрез МСП включва не само помощ при изпълнението на показателите, но и гарантиране на това, че двете държави не отстъпват назад от вече извършените реформи. Комисията също така

отбеляза, че политизирането може да подкопае ефективността на МСП. Това е особено очевидно по време на изборния цикъл, когато реформите се забавят, а съдебната система може също да намали дейността си и да задържи съдебните дела, докато очаква изхода на изборите и решенията на новото правителство.

1.5 Трябва ли да продължи прилагането на МСП в бъдеще?

Както е предвидено, до края на този мандат на Комисията тя трябва да възложи на двете държави да изпълнят препоръките от януари 2017 г. В противен случай следва да се обмисли дали да се прекрати МСП, да продължи прилагането му по същия начин или да се възприеме съвсем различен подход.

Има няколко добри причини защо **от гледна точка на европейските институции** следва да бъде продължена някаква форма на мониторинг на усилията на България и Румъния в посока към реформа на съдебната система. От геополитическа гледна точка е важно двете държави да се доближат до общоприетия европейски стандарт, без да бъдат противопоставяни или тласкани в ръцете на външни сили. От гледна точка на единния пазар е важно да се гарантира, че това не е засегнато от организираната престъпност и корупцията на високо равнище, което също би подкопало интересите на инвеститорите от други държави – членки на ЕС, в двете държави. Освен това ЕС има интерес да се увери, че корупцията не води до измами, свързани с фондовете на ЕС, изплащани чрез структурните фондове и други механизми. И накрая, по-тясна европейска интеграция в областта на правосъдието, например в областта на взаимното признаване и изпълнението на съдебни решения² в държавите членки, ще намери подкрепа само при условие че в ЕС28 може да бъде демонстрирано по достоверен начин общо минимално равнище на съдебна независимост. Като цяло по-тясната политическа интеграция в ЕС се основава на силни и способни национални институции, които могат също да оправдаят техническата и финансова помощ, предоставяна на България и Румъния в рамките на МСП.

Ако МСП продължи действието си, един от вариантите е да се предоговорят целите и показателите с националните правителства, а след това Комисията да изготви конкретни препоръки с фиксирани срокове, свързани с тях. Реалистичен срок за изпълнението на тези препоръки би могъл да бъде две години. Като алтернатива, за да се направи по-приемливо продължаването на реформите по МСП и да се преодолеят слабостите в други държави членки, би могло да се обмисли въвеждането на „облекчен“ вариант на МСП в целия ЕС. Това би могло да се основава на искането на Европейския парламент за „Пакт на Съюза за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права“³, с който все още не се е заела Европейската комисия, и вероятно да бъде подпомогнато чрез вдъхване на нови сили на механизма за докладване на мерките на ЕС за борба с

² http://ec.europa.eu/justice/civil/commercial/judgements/index_en.htm

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//BG>

корупцията с цел периодични оценки („Доклад относно борбата с корупцията в ЕС“), създаден през 2011 г., но отдавна неизползван. Друга рамка, която би могла да насърчи по-систематичен мониторинг на корупцията, е тази на европейския семестър, която понастоящем се използва за координиране на икономическите политики в целия ЕС и може да бъде адаптирана за сферата на правосъдната реформа. Освен това настоящият модел, прилаган по подобен начин за България и Румъния (въпреки че съществуват различни показатели), може да бъде заменен от специално разработен подход, като се имат предвид различията между двете държави и приоритетите за бъдещето. На България може да бъде предоставена допълнителна подкрепа за изпълнение на нейната съдебна реформа и стратегии за борба с корупцията.

Поуката, която може да бъде извлечена от опита на МСП в България и Румъния, е че би било уместно система, подобна на МСП, да стане част от бъдещите преговори за присъединяване към ЕС. Това би помогнало да се гарантира, че държавите кандидатки не само транспонират достиженията на правото на ЕС, но също така подобряват институциите по начин, който им позволява да достигнат европейски стандарт на съдебните си системи към датата на присъединяване и да избегнат останалите последващи системи за мониторинг.

1.6 Методологична бележка

Изследванията за това проучване бяха проведени от Центъра за стратегии и оценки (CSES) паралелно в България и Румъния и включваха комбинация от анализ на документи с цел проучване и картографиране на съществуващата информация, програма за срещи с институциите на ЕС и с националните органи (например НПО) в двете държави и целеви групи във всяка от двете държави за обсъждане на възникващите констатации от проучването и за подпомагане на определянето на бъдещите приоритети.