

Състояние на новите страни членки две години след присъединяването към ЕС – рискове и предизвикателства

Правосъдие и вътрешен ред

Иванка Иванова

Бойко Боев

Резюме

Предмет на това изследване е развитието на реформите в областта „Правосъдие и вътрешен ред” в страните от Централна и Източна Европа през първите две години след присъединяването им към Европейския съюз. Целта е да се оценят устойчивостта и резултатът на реформите и на тази база да се очертаят основните рискове и предизвикателства пред развитието на този процес в България.

Реформите в областта „Правосъдие и вътрешен ред” на страните от ЕС-8 имат за цел да разрешат едни и същи проблеми. Тоталитарното минало оставя в наследство слаби и зависими от политическо влияние и от престъпни интереси съдебни системи, които тепърва трябва да се конституират като носител на самостоятелна власт. Същевременно те трябва да изпълняват функциите и на модерна система за публични услуги, която да осигурява ефективно и бързо правосъдие.

Начините за решаването на тези проблеми не са предопределени като подход и средства от условията на членството в ЕС. За разлика от другите теми в преговорните глави ЕС няма готово решение за проблемите на страните кандидатки в областта „Правосъдие и вътрешен ред”.

Прегледът на различни публикации и аналитични материали показва, че страните от ЕС-8 изпълняват задълженията, поети в хода на преговорите за членство, Европейската комисия ги оценява като надежден партньор в областите на защита на външните граници и на финансовите интереси на ЕС и няма регистрирана обратимост на реформи в областта „Правосъдие и вътрешен ред”. Този извод трябва да бъде приет с известна условност единствено за Полша, където след последните парламентарни избори може да бъде открито влошаване по отношение на корупцията и защитата на правата на човека.

Анализът на събраните материали води до отхвърлянето на основните страхове на старите страни членки, свързани с разширяването на ЕС. Мнозина виждат единствено заплахата, която се съдържа в приемането за къс период от време на 12 нови страни членки, които имат различна административна култура и по-висока толерантност към корупцията в сравнение със страните на ЕС-15. Най-популярните страхове от „големия бум” на разширяването са свързани с износ на корупция и на организирана престъпност от изток на запад, масова трудова миграция и свързаните с това намаляване на заплащането на труда и загуба на работни места за гражданите на старите страни членки и компрометиране на сигурността на външните граници на Съюза.

Тези страхове не могат да бъдат подкрепени с никакви доказателства и трябва да се разглеждат като безпочвени спекулации.

Страните от ЕС-8 са успели да проведат сравнително успешни реформи за подобряването на скоростта и ефективността на правораздаването си и за ограничаване на корупцията. Подкрепата, която е предоставена по линия на предприєдинителните инструменти, и партньорството със старите страни членки за охрана на външните граници, са дали добри резултати. Интензивността на движението на хора между старите и новите страни членки съвсем леко надвишава установената мобилност вътре в ЕС-15, която обхваща около 1% от населението и не е в състояние да повлияе дългосрочно на общия пазар на труда в ЕС.

Най-вероятно последиците от присъединяването към ЕС на България и Румъния няма да променят съществено тази картина, особено по отношение на миграцията на работна сила и охраната на външните граници на ЕС.

Все пак има няколко важни риска, които трябва да бъдат изведени отделно и които, макар и да не могат да повлияят на посоките на реформата в областта „Правосъдие и вътрешен ред“ в България, могат съществено да я забавят или да я направят много по-ресурсоемка, отколкото тя е в страните от ЕС-8.

1) Ограничаване на борбата с корупцията и организираната престъпност до методите и средствата на наказателната политика

Донякъде под въздействие на хиперболизираното очакване, което Европейската комисия внушава за повече присъди спрямо ключови фигури на подземния свят, донякъде поради неспособността на собствената си администрация да открива и анализира проблеми, българското правителство инвестира основния си ресурс в наказателно преследване на корупцията и организираната престъпност. При това то системно подценява мерките за гарантиране на прозрачност и рационално управление на публичните средства и дефиниране и ограничаване на възможните конфликти на интереси, които всъщност са извели на успешен път Унгария и Чехия например.

2) Изоставане в областта на въвеждане на модерните технологии в управлението на съдебната система

Създаването на информационни системи за управление и движение на делата в рамките на съдебната система е често подценявана, но изключително важна част от реформата в областта „Правосъдие и вътрешен ред“. В страните от ЕС-8 тази дейност е завършена под една или друга форма към момента на членство, т. е. преди три години. В българската Единна информационна система за противодействие на престъпността се инвестира вече над 10 години.

3) Твърде много администрации и твърде слаба координация на централно ниво

Изглежда, че в България проблемите, свързани с правосъдието и вътрешния ред, се решават единствено чрез създаването на все нови и нови административни органи, които най-често започват да действат без предварителен ясен план, подготвени кадри и достатъчно ресурси. Важно е да се отбележи примерът на Чехия, която създава една

служба там, където българското правителство създава три. Обединяването под един административен покрив на пробация, медиация в наказателния процес и грижи за жертви на престъпления в Чехия и обвързването им с администрацията на съдилищата е доста по-евтино и ефикасно, защото спестява редица проблеми на координация на решенията, обмен на информация и вътрешен контрол.

4) Капацитет за активно участие в третия стълб на европейска интеграция

Областта „Правосъдие и вътрешен ред“ – третият стълб на европейската интеграция, понастоящем търпи най-динамично развитие. Част от създадените структури за интеграция и прилагане на общите европейски политики (като FRONTEX и OLAF) все още избистрят своя профил и постепенно преформулират функциите си чрез все по-тясно сътрудничество между страните членки. Страните от ЕС-8, както и България и Румъния тепърва трябва да развиват капацитета си за активно участие при формулирането и прилагането на общите политики в областта на миграцията, борбата с организираната престъпност и тероризма. Натрупаната дисциплина на администрацията от предприєдинителния период вероятно ще изиграе положителна роля, но и националните парламенти, както и самите общества ще трябва да мобилизират допълнителен ресурс, за да реализират в пълна степен ползите от това сътрудничество.

Доколкото процесът на реформи в съдебните системи, особено в България и Румъния, не може да се разглежда като приключил, важно е за в бъдеще на основата на предложеното тук изследване и на малкото други известни такива да се организира и поддържа редовен процес на набиране и обобщаване на информация за хода на реформите и техните основни проблеми. Подобна инициатива би реализирала два полезни ефекта. От една страна, тя би съдействала за обмяна на опит и предотвратяване на вземането на погрешни или твърде скъпи управленски решения, които доказано са довели да провал в други страни. От друга страна, подобна инициатива би могла да съживи и обогати обществения дебат по темите, свързани с „Правосъдие и вътрешен ред“, като разшири кръга от възможни алтернативи. Подобен ефект в крайна сметка ще генерира допълнителни вътрешни стимули за реформа, които са крайно дефицитни след приключването на преговорите за членство в ЕС.

Органите на ЕС могат да използват наблюдението, което организират върху съдебните реформи на България и Румъния след членството, за да разгледат изобщо проблема за достъпността, надеждността и сравнимостта на наличната информация за ефективността на правоохранителните органи и съдебните системи на отделните страни членки (включително и ЕС-15). Все повече става ясно, че не е по силите на националните правителства да противодействат ефективно на актуалните предизвикателства пред сигурността като тероризма, миграцията и организираната престъпност. Наличието на достатъчна и сравнима информация е основен инструмент за повишаване на доверието между отделните национални служби и оттам за задълбочаване на интеграцията в областта „Правосъдие и вътрешен ред“.

Увод

Предмет на това изследване е развитието на реформите в областта „Правосъдие и вътрешен ред” в страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) през първите две години след присъединяването им към Европейския съюз. Целта е да се оценят устойчивостта и резултатът на реформите и на тази база да се очертаят основните рискове и предизвикателства пред развитието на този процес в България.

Като тематичен обхват изследването покрива основните въпроси, включени в глава 24 от *acquis communautaire* „Правосъдие и вътрешен ред”, и ангажиментите, поети в хода на преговорния процес за укрепване на капацитета на съдебната власт, борба с корупцията и готовност за прилагане на правото на Европейския съюз. Така по-долу ще използваме израза „Правосъдие и вътрешен ред” по-широко от начина, по който се използва в докладите на Европейската комисия, и ще обозначаваме целия комплекс от реформи, предприети по отношение на съда и правоохранителните органи.

Изследването се стреми да свърже описанието на извършените законодателни и административни промени с някои реални тенденции от развитието на престъпността и миграционните потоци на разглежданите страни. Това е направено по-скоро за да се очертае практическият контекст на реформите, а не толкова за да се изведе заключението, че реформите на съдебните системи вече оказват видим ефект върху тях.

Този доклад представлява преглед на широк кръг от различни по характер публикации, които не засягат пряко темите за върховенството на закона и вътрешната сигурност в страните от ЕС-8, но съдействат индиректно за очертаване на някои първоначални хипотези за насоките на развитие в тези области. Представените тук хипотези подлежат на по-нататъшно усъвършенстване и по-задълбочена проверка.

Необходимост от изследването

Прави впечатление, че източниците на информация за развитието на реформите в областта „Правосъдие и вътрешен ред” след присъединяването на новите страни членки са крайно оскъдни. Въпреки значението, което се отдава в хода на преговорния процес на тази тема, Европейската комисия не предвижда последващо наблюдение над развитието на страните от ЕС-8 за разлика от съгласуваните процедури за наблюдение на България и Румъния. Няма и голям интерес за провеждане на подобен вид сравнителни изследвания извън структурите на ЕС.

В същото време търсенето на такъв вид информация е много голямо и необходимостта от събирането и обобщаването ѝ трудно може да бъде оспорена. Тази необходимост се обуславя от два вида причини.

Първо, ЕС-8 заедно с България и Румъния вървят по един и същи път на реформи и имат да разрешават едни и същи проблеми. От общото си минало на тоталитарни общества и съветски сателити тези страни са наследили слаби съдебни власти. За тях са чужди формите на съдебен контрол над законодателната и изпълнителната власт, както и цели отрасли от правото, които са свързани с развитието на пазарната икономика. Открито или явно, гордиевият възел на реформите са всъщност прокуратурите от

Вишински тип, които са повече инструмент за политически репресии, отколкото ефективни администрации за борба с престъпността.

Естествено е да се предположи, че напредъкът и грешките в процеса на съдебните реформи на страните от ЕС-8 ще се споделят като ценна и важна информация. Но всъщност реформаторите от отделните страни не разполагат с достъп до обобщена информация за напредъка в останалите държави от ЕС-8. Основната причина за това е, че инструментите, които ЕС използва, за да насърчи реформаторските движения, не държат сметка за ползата от подобен обмен вътре в ЕС-8 и между ЕС-8 и тогавашните кандидати за членство – България и Румъния. Основният инструмент на ЕС за реформи в ЦИЕ, програмата ФАР, "затваря" този обмен и процеса на предоставяне на техническа помощ между старите страни членки и страните кандидати. И макар че старите страни членки несъмнено има какво да покажат като завоевания на независимите си и ефективни съдебни власти, на тях им липсва най-ценният елемент – знание за това, как се реформира съдебна система в посттоталитарно общество. Точно тази елемент на знание е важен за реформаторите в страните от ЦИЕ, защото може да спести много грешки, а може да послужи и за допълнителен стимул на реформите.

Втората причина, която обуславя необходимостта от събиране и обобщаване на информация за съдебните реформи в ЦИЕ, е свързана с характеристиките на самия процес на европейска интеграция. В годините след Амстердамския договор, третия стълб на интеграция, ЕС като зона на свобода, правосъдие и сигурност е областта на сътрудничество между страните членки, която търпи най-динамично развитие. Вече създадените и работещи структури на ниво ЕС – EUROPOL, EUROJUST и FRONTEX, осигуряват задълбочаване на това сътрудничеството и в бъдеще. Освен това Европейската комисия вече работи по задачи, свързани със сближаване на процедурните правила в наказателноправната област между страните членки и разполага с план за действие, който към 2010 година ще доведе до изработването на общоевропейски инструмент за събиране, анализ и сравнение на данни за престъпността и виктимизацията в страните членки. В този контекст натрупването на знания за дейността на отделните национални правоохранителни органи и съдебни системи и развиването на инструменти за тяхната съпоставка представлява ключов фактор за задълбочаване на сътрудничеството между страните.

Разбира се, пред този процес стоят редица трудности, които са свързани с липсата на единна възприета концепция за това, кои са индикаторите за определяне на успешно действаща съдебна система и с различията в националните статистики. За страните от ЦИЕ тези трудности са допълнително изострени от секретността на голяма част от информацията, свързана с дейността на съдебните системи и правоохранителните органи, слабо развита статистика за престъпността и ограничената достъпност на наличните данни. Въпреки това събирането и обобщаването на информация за реформите на съдебните системи далеч не е невъзможна задача.

Доколкото процесът на реформи в съдебните системи, особено на България и Румъния, не може да се разглежда като приключил процес, важно е за в бъдеще на основата на предложеното тук изследване и на малкото други известни такива да се организира и поддържа редовен процес на набиране и обобщаване на информация за хода на реформите и техните основни проблеми. Този процес би имал и ценното качество да захранва обществената дебат с нови теми и алтернативни решения на проблемите и така да генерира допълнителни стимули за реформите.

Основни положения

Реформите в областта „Правосъдие и вътрешен ред” на страните от ЕС-8 имат за цел да разрешат едни и същи проблеми. Тоталитарното минало оставя в наследство слаби и зависими от политическо влияние и от престъпни интереси съдебни системи, които тепърва трябва да се конституират като носител на самостоятелна власт. Същевременно те трябва да изпълняват функциите и на модерна система за публични услуги, която да осигуряват ефективно и бързо правосъдие.

Така реформите в областта ”Правосъдие и вътрешен ред” трябва да гарантират постигането на множество различни цели едновременно:

- независимост на съда;
- защита на правата и основните свободи на гражданите;
- бързо, ефективно и достъпно съдопроизводството;
- ограничаване на корупцията и организираната престъпност.

Начините за решаването на тези проблеми не са предопределени като подход и средства от условията на членството в ЕС. За разлика от другите теми в преговорните глави, ЕС няма готово решение за проблемите на страните кандидатки в областта ”Правосъдие и вътрешен ред”.

В отсъствието на солидно *aquis* присъединяващите се страни от ЦИЕ използват различни подходи за реформиране на съдебните си системи. Тези подходи са повлияни в най-голяма степен от културно-историческите традиции на съответната държава, но също са и моделирани под влияние на предприєдинителните програми от възприетите решения в някои от старите страни членки. Така на практика едни и същи институционални решения често се оказват изпълнени с различно съдържание.

Например изграждането на пробационните системи на страните от ЦИЕ, в отсъствието на *aquis communautaire* в пенитенциарната област, е повлияно силно от установения модел за социално подпомагане в съответната държава и от опита на старите страни членки на ЕС, който обаче далеч не е хомогенен. България установява тясно предприєдинително сътрудничество с Пробационната служба на Англия и Уелс и възприема един модел на организация на пробацията, който е тясно свързан с управлението на затворната система и има силно изразена контролна функция. В същото време в страни като Чехия и Естония пробационните служби са към съдилищата и имат по-силно застъпен елемент на социална подкрепа, подобно на скандинавските и германските модели.

Притиснати по един и същи начин от краткостта на предприєдинителните срокове и от различни вътрешни фактори, страните от ЦИЕ извършват реформи набързо, без да тестват предварително избраните институционални решения, без да обясняват на публиката и без да предвиждат необходимите бюджетни, човешки и материални ресурси за успешното приключване на реформите.

Това са рискове, които поставят на изпитание цялата концепция на ЕС за изграждане на върховенство на закона чрез условността на присъединяването. Три години след това

всъщност не е ясно дали новите политики и новите институции, въведени в страните от ЕС-8 под знака на съдебната реформа, изпълняват обещанията си.

В същото време предизвикателствата на съвременния свят – тероризъм, миграция и трансгранична престъпност, упражняват все по-силен натиск за ускоряване на интеграция в рамките на ЕС в областта ”Правосъдие и вътрешен ред”. Важен фактор за постигането на тази интеграция е взаимното познаване и доверие между съдебните системи и правоохранителните органи на отделните страни членки. Поради това събирането и обобщаването на информация за динамиката и резултатите на съдебните реформи в ЕС-8, а и в старите страни членки ще има все по-голямо значение като основа за изработване на последващи общи решения на общите проблеми. Препоръчително е събирането и управлението на тази информация да се развие и усъвършенства вътре в структурите на ЕС, след като от тях вече се очаква да формулират такива общи решения.

Всъщност структурирането и регламентирането на събирането на такава информация за всички страни членки би било от изключителна важност при организиране на последващото наблюдение над страни като България и Румъния, за които Европейската комисия ясно подчерта, че имат все още много ангажименти за изпълняване в областта ”Правосъдие и вътрешен ред”. Комисията трябва да се съобрази с промяната на контекста и да рационализира процеса на тяхното наблюдение. От страни кандидатки България и Румъния са вече страни членки на ЕС. Практикуваното наблюдение преди членството се извършва чрез *peer review* от събрани специално за случая професионалисти от различни страни членки. Те регистрират промени въз основа на изключително общи критерии (като напредък в борбата с организираната престъпност и корупцията), за които няма предвидени обективно измерими показатели. Това наблюдение беше ефективно на етапа преди присъединяването, защото то стимулира един чисто политически импулс за промяна отвън. След като целта на този импулс – присъединяването, е вече постигната, то губи ефективността си и няма да може да служи като инструмент, посредством който Европейската комисия да гарантира продължаването на реформите в България и Румъния.

На последно място трябва да се отбележи, че това изследване, макар и не изчерпателно, дава представа за обхвата и дълбочината на реформите, предприети от ЕС-8 в областта на правосъдието и вътрешния ред. То идва да покаже, че усилията на България и Румъния в тази насока далеч не са изключителни и очакванията на Европейската комисия и старите страни членки спрямо резултатите на реформите у нас не са завишени в сравнение с очакванията спрямо ЕС-8. България далеч не е уникална в приемането на нови Наказателнопроцесуален и Административнопроцесуален кодекс, нито в работата по нов Гражданскопроцесуален кодекс и нов Закон за съдебната власт. Мащабно обновяване на законодателството е извършено точно в тези области и от страните на ЕС-8, и то в срокове, напълно съизмерими с тези, при които трябваше да работи българският законодател.

I. Правосъдие

Процесът на реформи в правосъдните системи на новите членове на ЕС от Централна и Източна Европа продължава и след присъединяването им към Съюза. Реформите целят подобряване на ефективността на правосъдните системи и интегрирането им в европейското правно пространство. Във всички страни се наблюдават сходни проблеми, свързани с недостиг на съдии и прокурори, забавяне на съдебните производства, влошен достъп до правосъдие поради липса на правна помощ, съмнения в корупция, престъпления, които остават неразследвани или без наказания, ниско обществено доверие в правосъдието. Тези проблеми засягат в различна степен правосъдните системи на отделните държави. Анализ на докладите на ЕК за напредъка на страните системно показва, че в Полша, Чехия и Словакия съществуват повече проблеми, отколкото в Унгария и балтийските републики.

1. Развитие на основните приоритети на реформата в областта „Правосъдие и вътрешен ред”

1.1. Независимост на съдебната система

Под натиска на Европейската комисия и решения на конституционните съдилища всички държави от ЕС-8 предприемат реформи с цел гарантиране на независимостта на съдебната власт. Мерките варират от приемането на изцяло нови закони за съдебната власт, формирането на отделни независими органи за управление на съдебната система – през доживотното назначение на съдиите в Естония до решението на чешкия Конституционен съд от 2005 г., което забранява произволното определяне от правителството на заплащането на съдиите.

Важно е да се отбележи, че не съществува общ модел за разделение на властите в ЕС-8. В Чехия министърът на правосъдието назначава, премества и освобождава председателите и заместник-председателите на съдилищата. Той играе главна роля в надзора над съдебната система. В Полша и Словакия кандидатурите за съдии се предлагат от Националния съвет по правосъдие, но се назначават от президента. В Литва президентът назначава районите съдии и номинира председателите и съдиите от висшия съд и апелативния съд, които се одобряват от парламента. В Словакия министърът на правосъдието назначава председателите и заместниците на отделните съдилища. Подобно влияние при определяне на председателите на съдилищата има изпълнителната власт и в Словения.

Един от *рисковете* за България е свързан с все още дискуссионния въпрос за независимостта на съдебната власт. В сравнение със страните от ЕС-8, където отдавна е постигнат определен компромис, българският Закон за съдебната власт е приет на твърде ранен етап и многократно изменян, без при това да се достигне до удовлетворително законодателно решение. Въпросът беше отново преуреден с последните изменения на Конституцията от началото на 2007 година, но едва ли постигнатото решение може да се счита окончателно. Най-вероятно българският конституционен съд ще трябва за пореден път да се произнесе по независимостта на съдебната власт. Без стабилно споразумение, постигнато на конституционно или

законово ниво, за разпределението на отговорностите между Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет, реформата в областта "Правосъдие и вътрешен ред" в България ще продължава да страда от липса на лидер и ясна програма за приоритетите.

1.2. Укрепване на административния капацитет на съдебната система

Всички нови членове на ЕС имат проблем с навременното приключване на съдебните производства и със слабото доверие на гражданите в правосъдието. В Европейския съд за правата на човека се разглеждат стотици жалби за забавяне на делата срещу тези държави.

Страните прилагат комплекс от мерки, които могат да бъдат обобщени в следните категории:

§ Увеличаване на щата и назначаване на допълнителен брой съдии и прокурори

Наемането на нови съдиите в Полша и Чехия довежда до дебат за нуждата от определяне на долна възрастова граница за съдиите с цел гарантиране, че те встъпват в длъжност с достатъчно житейски опит. През 2005 г. в Чехия възникна конфликт между съдийския съюз и президента Клаус, защото той отказа да назначи за съдии съдебни кандидати под 30 години.

§ Изготвяне на оценка на натовареността на съдебния персонал и магистратите и предприемане на действия за разтоварване на магистратите от несвойствени административни дейности

Положителен пример в тази насока представлява откриването на позицията *съдебен помощник в Литва и Унгария*. Съдебните помощници разтоварват съдиите от несвойствени административни задължения. Към 2004 година с такива вече разполагат всички съдии от Върховния съд, Апелативния съд и Върховния административен съд на Литва. Предстои разширяването на системата и към окръжните и районните съдилища. Освен това се създават над 100 работни места за помощници и на прокурори. След изследване, което установява, че до 70% от времето на съдиите отиват за административна дейност, Унгария приема също специален закон за съдебните помощници през 2001 година. Като допълнителна мярка през 2006 г. в Унгария е приет закон за допускане на искове срещу продължителни съдебни производства.

§ Подобряване на информационното обезпечаване на системите – реформиране и разширяване на съществуващите информационни системи

В Латвия компютризацията на съдилищата приключва през 2003 година. Въведена е единна съдебна информационна система. В Унгария от началото на 2004 година действа т. нар. *Justitia.net*, която свързва в единна информационна система националните съдилища. Подобна информационна система действа и за прокуратурата.

Друг положителен пример може да бъде почерпан от опита на Естония. В страната е изготвен специален анализ на регионалното покритие на съдилищата и натовареността

на отделните съдилища, което служи за основа на оптимизиране на разпределението чрез предефиниране на съдебните региони.

Полша представлява негативен пример, свързан с административното обслужване на правораздаването. Страната е многократно критикувана за лошите съдебни протоколи от делата. Макар че такива протоколи се водят, в тях не се записва всичко, а само това, което съдът диктува или обобщава. Често протоколчиците не разполагат с компютри, а пишат на ръка. Пledoариите на адвокатите в Полша не се записват въобще. Често протоколите се оспорват за поправка и корекции пред Върховния съд. Това води до забавяне на производството.

1.3. Модернизиране на процеса и повишаване на ефективността на съдебните производства

Страните от ЕС-8 предприемат комплексни мерки за опростяване, ускоряване и модернизиране на съдебните си производства. Приема се изцяло ново законодателство в ключови области на материалното и процесуалното право и се предприемат мерки за оптимизиране на изпълнението на съдебни решения. Върви се и по посока на допълнително профилиране и специализиране на съдилищата основно чрез създаване на отделни административни съдилища.

Литва е една от страните, която променя в значителна степен правната си система, като приема нов Гражданскопроцесуален кодекс (в сила от 1 януари 2003 година), нов Наказателен кодекс, Наказателнопроцесуален кодекс и Закон за изпълнение на наказанията (в сила от 1 май 2003 година).

Паралелно с това се прилагат мащабни програми за подобряване на професионалната квалификация на съдиите и прокурорите. Изградени са отделни образователни звена – в Чехия е основана съдийска академия, а в Полша – Център за обучение на съдии и прокурори. Интересно е да бъде отбелязан подходът на Литва. Там е въведено задължително текущо обучение на съдиите, като със закон е определено, че бюджетът за професионална подготовка на съдиите не може да бъде по-нисък от 1,5% от общия бюджет за заплати за съответната година.

Изводи

Повечето инициативи за реформи в държавите от ЦИЕ са въведени много бързо, без предварително планиране и експериментално прилагане. В началото на реформите липсата на надеждни информационни системи и програми за обучение на кадрите допълнително затруднява прилагането на новоприетото законодателство. Може да се очаква в краткосрочен план мерките за оптимизиране на администрацията на съдебната система и за ускоряване на съдебните производства да не постигат предварително набелязаните цели.

Несъмнено обаче модернизирането на законодателствата, ясното разпределение на отговорностите между структурите на изпълнителната и съдебната власт и засилената инвестиция в подготовка на кадрите ще изиграват положителна роля и ще гарантират необратимостта на реформите.

Наличието на предпазни клаузи в договора за членство на България в ЕС, както и организирането на наблюдение в областта „Правосъдие и вътрешен ред“ от страна на

Европейската комисия след момента на членство ясно показва, че органите на ЕС отдават много по-голямо значение на проблемите в областта на правосъдието в България в сравнение с позицията си спрямо страните от предишното разширяване на Съюза. Това налага необходимостта процесът на последващо наблюдение да бъде поставен на солидна основа, т. е. да разчита много повече на факти и данни за функционирането на съда, отколкото на политически преценки. Препоръчително е завършването в най-къси срокове на въвеждането на единната информационна система за противодействие на престъпността, разработването на системи за оценка на въздействието на предложенията за законодателни промени и последващ мониторинг на прилагането на законите. Това ще гарантира надеждна инфраструктура за наблюдение и оценка на процеса на реформи, а оттам и за неговото по-добро управление.

2. Прилагане на правото на ЕС

В сравнение с останалите държавни институции истинското участие на съдилищата в европейската интеграция започва след момента на пълноправно членство на страната в Европейския съюз. Тогава нараства значението на съдилищата в процеса на вземане на важни решения, отнасящи се до интеграцията. Дори обикновените съдии от първоинстанционните съдилища могат да се обръщат към Съда на европейските общности (СЕО), да тълкуват правото на европейските общности и да го прилагат с приоритет пред националното, когато установят, че има противоречие между двете.

Постигането на готовност за прилагане на правото на ЕС е дълъг и сложен процес. Основните предизвикателства за съдиите от новите членове са свързани с липсата на опит при тълкуване и прилагане на европейското право и използване на новите институционални подходи. Работата на съдиите е възпрепятствана от неясните връзки между конституциите и правото на европейските общности, липсата на преводи на всички източници на европейското право и въвеждането на нови правни институти и методология.

Националните съдии трябва да овладеят телеологични¹ методи на тълкуване на правните норми и да прилагат принципи и стандарти, които не съществуват до този момент в новите държави – като например принципите за ефективност и пропорционалност, с които борави СЕО. Трудностите произтичат от това, че в държавите от Централна и Източна Европа съдиите, с изключение на конституционните съдии, традиционно използват формалистичен подход при тълкуване и аргументация.

Съдиите трябва също да овладеят боравенето със съдебни прецеденти, каквато сила имат решенията на СЕО. Държавите от ЦИЕ принадлежат към континенталната правна система. Тъй като тази система не използва официално прецеденти, съдиите нямат опит с тях.

Още преди присъединяването на страните от ЕС-8 няколко решения на техните конституционни съдилища правят препратки към принципите на това право със съзнанието, че то ще стане задължително след приключването на процеса на преговори.

¹ Методът на телеологичното тълкуване търси да изясни целта (от гръцки – *τέλος*) на закона. Така съдът избира измежду няколко възможни интерпретации на една норма тази, която в най-голяма степен ще осигури прилагането на практика на целта на закона – Бел. ред.

Общото в тези решения е доброжелателното отношение на конституционните съдии към този процес². Така например полският конституционен трибунал въвежда като общо тълкувателно правило задължението на съдиите да тълкуват законодателство по начин, който осигурява в най-голяма степен съответствието на националното право с европейското³. Този съд използва европейското право и като тълкувателно средство още преди присъединяването⁴. Аналогичен подход имат чешкият върховен съд⁵ и чешкият конституционен съд⁶.

Бързо и некачествено свършената работата на законодателя е причина веднага след присъединяването на държавите пред съдиите да постъпят за разглеждане жалби на пострадали от новото законодателство граждани и компании. В Унгария, Естония и Латвия такива дела принуждават съдиите да довършват или поправят набързо свършената работа на законодателите. По-долу даваме примери за начина, по който съдиите правят това.

Въпреки тези трудности първите три години след присъединяването на новите членове на ЕС показват, че не са се сбъднали катастрофалните предвиждания за техните съдебни системи. Съдилища не са залети от спорове относно прилагането на европейското право.

2.1. Правото на ЕС и конституционните съдилища на страните от ЦИЕ

Първите решения от конституционните съдилища по дела, свързани с правото на ЕС, се отнасят до класическия за европейското конституционно право дебат за връзката между конституцията и правото на общността, до спорове, свързани с Конституционния договор и договорите за присъединяване, и с Европейската заповед за арест. Тези решения показват четири неща. Първо, предпазливост от страна на конституционните съдии, които се опитват да избягат от произнасяне на въпросите, свързани със суверенитета на държавите. Второ, зачитане на правото на общността. Трето, познаване на практиката и подходите на конституционни съдилища на стари членове относно границите на примат на европейското право и готовност да следват тези подходи за защита на своите граждани. Четвърто, сътрудничество с националните законодатели с цел подпомагане на интеграцията в ЕС съобразно с конституцията и правото на общността.

² По-малко доброжелателни са съдиите от словашкия върховен съд, който отказва да разгледа аргументи, отнасящи се към правото на ЕС, с мотивировката, че то не е задължително в страната преди влизането ѝ в ЕС. Решение No. 76/2000 [Collection of decisions of the Supreme Court and courts of the Slovak Republic] (Vol. No. 4/2000, p. 55), цитирано от Zdeněk Kühn, *The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions*, GERMAN LAW JOURNAL vol. 06 No. 03, 2005.

³ *Gender Equality in the Civil Service Case*. Решение K. 15/97, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego [Collection of Decisions of the Constitutional Tribunal], nr. 19/1997, стр. 380; превод на английски език 5 E.EUR. CASE REP. OF CONST. L. 271, стр. 284 (1998), цитирано от Кюн, виж бележка 2.

⁴ Решение на полския конституционен съд от 29 септ. 1997 по дело K 15/976.

⁵ *Re Skoda Auto, Sbirka náleží a usnesení* [Collection of Judgments and Rulings of the Constitutional Court], Vol. 8, p. 149, цитирано от Кюн, виж бележка под черта 2.

⁶ Дело No. 410/2001. Превод на английски е достъпен на адрес <http://www.concourt.cz>. Решение на чешкия КС от 16 окт. 2001 по дело PL US5/01, в което се използва европейското право като тълкувателно средство още преди присъединяването на Чехия към ЕС.

В края на май 2004 г. полският конституционен съд реши едно интересно дело, отнасящо се до изборите за Европейски парламент. Жалбоподателите твърдят, че правото на всеки гражданин на общността, който живее на територията на държава членка, да гласува на тези избори, противоречи на полската конституция, тъй като са нарушени суверенитетът на полския народ, както и разпоредбите, даващи право на гласуване само на полски граждани. Конституционният съд отхвърли тези аргументи. Любопитното е, че той отказа да разгледа въпроса за върховенството на европейското право над националното. Въпреки това беше подчертана важността на принципа за доброжелателност към европейското право при тълкуването на националното право⁷.

Избягвайки по сходен начин да намесват европейското право, унгарските конституционни съдии решават в края на май 2004 г. първото дело, свързано с правото на ЕС. В своето решение съдът отмени унгарски закон, който утвърждава изискванията на европейското право срещу запасяване на търговците със стоки преди присъединяването и спекулиране с цените след това⁸. Този закон е публикуван три дни преди датата на присъединяване. Много търговци са били глобени, защото не са съумели да се освободят от запасите си в тридневен срок. Унгарските конституционни съдии трябва да се произнесат по конституционността на въпросния закон. Без да разглежда европейския аспект на делото, съдът намери, че унгарският законодател е нарушил принципа на неретроактивност, тъй като адресатите на закона не са разполагали с достатъчното време, за да могат да го спазят. Подобни набързо приети закони преди присъединяването бяха оспорени и в Естония и Латвия⁹.

Интересно е и решението на полския конституционен съд от април 2005 година. Тогава той разглежда въпроса дали Европейската заповед за арест противоречи на полската конституция. Тази заповед се отнася до правомощията на ЕС в третия стълб, по отношение на който европейското право не се прилага с приоритет. Въпреки това полските съдии се възползват от възможността да постановят, че европейското право не може по никакъв начин да противоречи на изрично огласените конституционни норми или да нарушава минимално гарантираната от тях защита на индивидуалните права и свободи. Те решават, че Европейската заповед за арест противоречи на конституцията. Въпреки това конституционните съдии демонстрират добронамереността си към европейското право, като позволяват използването на въпросните заповеди за период от 18 месеца и дават сигнал и възможност на полските политици да променят конституцията, за да позволят прилагането на Европейската заповед за арест. В съответствие с това полската конституция е променена през септември 2006 г.

⁷ Решение от 31 май 2004 г., К 15/04, цитирано съгласно английското резюме на делото в интернет страницата на съда www.trybunal.gov.pl/Eng/.

⁸ Решение от дело 17/04 от 25 май 2004.

⁹ Любопитно е, че естонските съдии се позовават на европейското право и защитават законите с аргумента, че пострадалиите търговци са имали възможност да научат за въпросните изисквания и ограничения от договора за присъединяване, приет през 2003 г., който е бил публикуван в естонския държавен вестник. Те обаче намират, че пострадалиите не са могли да научат как ще бъде приложен законът, затова съдът реши, че някои от разпоредбите на закона не са в съответствие с ЕП. В своето решение съдиите обърнаха внимание на законодателя как трябва да промени закона, за да го съобрази с ЕП. Обсъждано от Anneli Albi, *Supremacy of EC Law in the New Member States: Bringing Parliaments into the Equation of 'Co-operative Constitutionalism'* Forthcoming in the *European Constitutional Law Review*, 2007(1).

Позицията на полските конституционни съдии за границите на примата на европейското право е потвърдена отново през май 2005 г. Тогава съдът е призован да се произнесе дали полското присъединяване към Европейския съюз не противоречи на полската конституция. Въпреки че съдиите не признават в решението изрично пълното върховенство на европейското право, те защитават присъединяването¹⁰. Позицията на полските конституционни съдии по отношение на границите на европейското право повтори позицията на германския конституционен съд по същия въпрос. Германският конституционен съд има голямо влияние в Централна и Източна Европа¹¹. Затова не е изненада, че тази позиция беше повторена през март 2006 г. и от чешкия конституционен съд¹².

През 2005 година конституционните съдии в Словакия първи от ЕС-8 се произнасят по особено важния въпрос дали техният съд може да отправя искания за преюдициарни заключения към СЕО. Те заеха становище, че имат право да отправят такива искания¹³. Подобно разбиране за възможността на конституционния съд да отправя искания към СЕО прие след това и чешкият конституционен съд¹⁴.

2.2. Прилагане на правото на ЕО от националните съдилища

Искания за преюдициарни заключения

Към началото на февруари 2007 г. към СЕО са отправени 15 искания от 10 държави за преюдициарни заключения. По държави тези искания са: Унгария – 9, Чехия – 3, Полша – 2, Словакия – 1 искане. Постановени са три решения.

Производствата за преюдициарни заключения, които идват от ЕС-8, са на различни теми (акцизи за вносни автомобили в Полша¹⁵ или такси за регистрация на внесени автомобили втора употреба в Унгария¹⁶, заплащане на допълнителен труд на лекар в Чехия¹⁷ и др.).

Някои искания за преюдициарни заключения нямат общо с правото на общността¹⁸ или пък са хипотетични и повдигнатите въпроси, които имат частична връзка с предмета на делото в националния съд¹⁹. Тези искания могат да се дължат на различни причини: неопитност на националните съдии, прибрзаност поради желанието им да се демонстрира проевропейска нагласа или прекомерно старание за гарантиране на стабилността на решението по националното дела.

¹⁰ Решение К 18/04. Може да бъде намерено на английски на интернет страница на Полския конституционен съд.

¹¹ Конституционните съдилища в държавите от ЦИЕ са се утвърдили като защитници на конституциите. Тъй като те следват германския модел, може да се очаква, че подобно на него ще водят политика на защитници на националния суверенитет и на ограничаване на компетенциите на СЕО по начина, по който направи това федералният конституционен съд на Германия в решенията си по делата Solange II (BVerfGE 73, 339 (1986), Solange II) и Maastricht (BVerfGE 89, 155 (1993), Maastricht).

¹² Дело Pl. ÚS 50/04, 08.03.2006, цитирано от Алби, виж бележка под черта 9.

¹³ Дело Pl.US 8/04-2002. Решение от 18 октомври 2005 г.

¹⁴ Решение от 8 март 2006 г. по дело PL.US 50/04, цитирано от Алби, виж бележка под линия 16.

¹⁵ Дело C-313/05.

¹⁶ Дело C-290/05.

¹⁷ Дело C-437/05.

¹⁸ Дело C-328/04.

¹⁹ Дело C-302/04.

Някои искания се правят за въпроси, които имат далечни връзки с правото на общността или за нетрудни тълкувателни проблеми. Вероятно съдиите са се страхували да приложат правото на общността сами и поради тази причина са предпочели да оставят това на съда в Люксембург. Възможно е също съдиите да са възприели възможността да отправят запитване не като право, а като свое задължение и вместо да дадат възможност на по-горен национален съд да разгледа въпроса, са се обърнали директно към съда на общността²⁰.

Тъй като броят на исканията не е голям, може да се предположи, че повечето съдии тълкуват и прилагат правото на общността, без да отправят искания.

Правоприлагане от националните съдилища

Не може да се каже колко са делата в 10-те държави, които имат за свой предмет правото на ЕС. Образуването на такива дела е започнало веднага след присъединяването на страните от Централна и Източна Европа. Тези дела се отнасят до два случая:

- прилагане на правото на общността, когато то се прилага с предимство пред националното право – като случаите на миграция и убежище, мита, конкуренция и селско стопанство; и
- решаване на въпроса за примата на европейското или национално право при конфликти между двете²¹.

Използване на правото на ЕС като тълкувателно средство

Правото на ЕС се използва и като тълкувателно средство от съдиите в Централна и Източна Европа. Има случаи, при които съдиите използват европейските директиви, за да установят значението на последващото национално законодателство. По този начин правото на ЕС е било използвано в Чехия по дело за възможността за запазване на номера на мобилния телефон при смяна на оператора²² или дело срещу забавяне на плащанията при търговските сделки²³.

²⁰ Някои съдии са повлияни от адвокати, които желаят да бъде отправено искане за преюдициарно заключение, тъй като имат интерес от отлагане на делата, особено ако от това техните клиенти ще се облагодетелстват материално. Такъв пример е едно чешко дело (7 Са 193/2005, цитирано от Michal Bobek, A New Legal Order, or a Non-Existent One? Some (early) experiences in the Application of EU Law in Central Europe, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 2, 2006), в което автобусен превозвач оспорва либерализирането на транспортните услуги. Въпреки че знае, че ще загуби делото, забавянето, което е резултат от отправеното от него искане за предварително решение от СЕО, ще му позволи да се възползва от липсата на конкуренция за още няколко години.

²¹ Бобек посочва като пример чешко дело относно национални данъци за винопроизводство. Виж бележка под линия 27.

²² Решение на чешкия ВАС от 27 септ. 2005 по дело 1Ао 1/2005/98, където е използвана директива 2002/22/ЕС на Европейския парламент и Съвет от 7 март 2002, цитирано от Бобек, виж бележка под линия 20.

²³ Решение на районния съд в Кладно от 19 юли 2005 по дело 16 С 109/2004-42, където съдът се позовава на Директива 2000/35/ЕС на ЕП и ЕС от 29 юни 2000, цитирано от Бобек, виж бележка под линия 20.

Подпомагане на съдиите в прилагането на правото на европейските общности

Закъсняването или липсата на преводи на официалните езици на новите страни членки е сериозен проблем за съдиите в Централна и Източна Европа. Повечето съдии не знаят как да процедират в случаите, когато няма превод и публикация на европейското право. Например в едно дело в Чехия ищецът, който е вносител на вино, обжалва глоба, която му е наложена за неправилно попълнена митническа декларация за период, част от който обхваща времето след присъединяването на Чехия към Съюза²⁴. Ищецът възразява, че той не е познавал разпоредбите, които са били приложими след присъединяването, тъй като по време на попълването на декларацията те не са били преведени и публикувани на чешки. Преводът и публикуването на официалните преводи е задължение на институциите на ЕС²⁵. Въпросният чешки съд е отправил искане за преюдициарно заключение към СЕО²⁶. Очаква се неговото решение да отговори на много сходни случаи от всички нови страни членки.

Друг положителен момент е нарасналото внимание към правото на Европейския съюз и обучението по чужди езици в правните факултети. Кариерният характер на съдийската професия ще доведе до постепенно привличане на млади съдии, които познават европейското право и владеят езици.

За подпомагане на съдиите в определяне на приложимото европейското право в някои от новите страни членки се въвежда изискване при сезиране на съда да представят не само фактите, но и правната страна на спора, включително конкретните европейски разпоредби, на които се позовават страните²⁷. Тази промяна превръща съда в арбитър, който изисква от страните да представят какво е правото.

Изводи

Съдиите от страните на ЕС-8 се сблъскват с редица сложни теоретични проблеми, свързани с прилагането на европейското право. Фактори за успешното решаване на тези проблеми са адекватните програми за професионална квалификация, лесният достъп до преводи на съответния език на нормите на ЕС и възможността за обмен на информация вътре в съдебните системи за постановени решения в приложение на правото на ЕС.

Българските съдии ще играят изключително важна роля за успешното интегриране на страната в ЕС. За да осъществят своите задачи, те би трябвало да последват подхода на доброжелателност към европейското право, които техните колеги от ЦИЕ прилагат в тълкуването му. Основните *рискове* пред българската страна в това отношение са

²⁴ Окръжен съд на Острава. Дело 22 Са 69/2005.

²⁵ От една страна, Актът на присъединяване изисква разпоредбите на оригиналните договори и актовете, приети от институциите и от Европейската централна банка преди присъединяването, да влязат в сила за новите членове от датата на присъединяване. От друга страна, същият акт изисква публикуването на тези документи в Официалния журнал на ЕС и посочва, че задължението за превода и публикациите е на институциите на ЕС.

²⁶ Искане 22 Са 69/2005-43 от 10 февруари 2006, цитирано от Бобек, виж бележка под линия 20.

²⁷ Пример е чешкият кодекс за административно правосъдие.

незавършените информационни системи на съдилищата, които ще възпрепятстват достъпа на всички съдии до първите съдебни решения по прилагане на правото на ЕС, и прекалено теоретичният характер на предварителната подготовка на съдиите. Едно сравнение с програмите за обучение на съдии по право на ЕС в Естония и България например показва, че обучението в Естония е много по-практически ориентирано, докато в България все още голяма част от темите са свързани с въведение и общи принципи на правото на ЕС.

Важно е да се подчертае, че както в страните от ЕС-8, така и в България университетите и изследователските институти изобщо не стимулират и не мотивират развитието на адекватни теоретични разработки по проблемите на прилагането на правото на ЕС. Изключително важно е да се развие теоретичният интерес към ролята на прецедента и към прилагането и балансирането на принципите на правото на ЕС – например принципа на пропорционалност или принципа за ефективност, които често затрудняват и най-опитните съдии от ЕС²⁸. Така развитието на теоретичната мисъл би могло да подпомогне българските съдии в процеса на прилагане на правото на ЕС.

3. Защита на правата на човека

Гарантирането на правата на човека и защитата на малцинствата е първият от Копенхагенските критерии за членство в Европейския съюз. Процесът на присъединяване на държавите от ЦИЕ следва периода на демократизация след политическите промени през 1989 г. За това време бившите тоталитарни държави постигат видим напредък в областта на правата на човека, който е оценен от Фрийдъм Хаус като „драматичен” в сравнение с другите региони по света. Поради това не се налага страните от ЕС-8 да полагат специални усилия в областта на правата на човека и защитата на малцинствата, за да изпълнят Копенхагенските критерии.

Разбира се, приемането в ЕС не представлява сертификат, че държавите не допускат нарушения на права на човека. Както преди, така и след присъединяването към ЕС, осемте държави от ЦИЕ са критикувани за инцидентно насилие и прекомерно използване на сила от страна на полицията, лоши условия в затворните институции (затвори, места за задържане и психиатрии), трафик на хора, неефективно правосъдие поради забавяне на делата и липса на правна помощ, както и насилие и дискриминация спрямо жените и малцинствата.

Наблюдението на развитието в тази област на реформа в ЕС-8 след 2004 г. позволява да бъдат установени две особености: 1.) провеждане на институционални реформи под влияние на ЕС за подобряване на защитата на правата на човека; и 2.) появата на нови проблеми, които могат да бъдат определени като специфични за интеграцията. Те включват: засилване на ксенофобията и расизма, отслабване на социалната защита и равенство, промяна на работната рамка на правозащитните организации. По-долу са анализирани тези две тенденции на периода след присъединяването.

²⁸ Csaba Varga, *Transition to Rule of Law / On the Democratic Transformation in Hungary*, p. 86 (1995), цитиран от Кюн, виж бележка под линия 2.

3.1. Приоритети и развитие на политиките за защита на правата на човека

Етнически малцинства

Докато опасността от масови нарушения на правата на човека в Западна Европа е свързана с действията на правителствата срещу тероризма, в Централна и Източна Европа масовите нарушения се извършват в ромските гета. След разширението на ЕС през 2004 г. ромите са най-голямото и вероятно най-оئےправдано малцинство в ЕС²⁹. Поради тази причина европейските институции упражняват в процеса на преговори определен натиск върху кандидатите за членство за изработване на политики и програми за интеграция на ромите, които са най-маргинализираната част от населението на всяка от държавите.

Няколко години след присъединяването както правозащитниците, така и самата Европейска комисия установяват, че държавните политики не дават очакваните резултати, тъй като не се забелязва напредък нито в борбата срещу дискриминацията на ромите, нито в тяхната интеграция³⁰. Най-често правителствата са обвинявани за неуспеха, тъй като предприемат ad hoc инициативи, без осмисляне и обсъждане със самите роми.³¹ Стратегиите не се прилагат съобразно с конкретните нужди. Финансирането не се разходва ефективно. Налице е недостатъчна подкрепа за прилагане на стратегиите както от страна на ромите, така и в самото общество. През 2005 г. например словашкият конституционен съд намери за противоконституционни временните мерки за позитивна дискриминация, които след дълги дебати парламентът допусна с цел изравняване на възможностите на малцинствата³².

Други обвиняват европейските институции за слабите резултати, тъй като ЕС не наблюдава изпълнението на задълженията на правителствата по националните програми за интеграция³³. През 2005 г. например беше отхвърлено предложение в Европейския парламент за наблюдение с тази цел в Словакия³⁴. Поради липсата на външен контрол правителствените политики за ромите са се маргинализирали така, както и самите роми. Въпреки че са назначени нови учители и социални работници, които работят с ромските деца и техните родители, не се извършва оценка на качеството и ефективността на прилаганите политики. Така не е ясно дали огромните

²⁹ Между 3 и 4 милиона преди влизането на България и Румъния. Още около 2 милиона роми живеят в последните две държави.

³⁰ Два доклада достигат до тези изводи: *Minority Protection in the Enlarged European Union. The Way Forward* и *The Situation of Roma in an Enlarged Europe*. Вторият от тези доклади е изготвен от Европейската комисия. Той предупреждава, че положението на ромите се влошава.

³¹ Ivan Vesely, *Roma Decade: Where Are the Romani Organizations?*, Transition Online, 3 февруари 2005.

³² Дело Pl.US 8/04-2002. Решение от 18 октомври 2005 г.

³³ Интервю с Кристина Магдоленова, директорка на Агенция Рома Прес, в Transition Online от 5 август 2005 г. Според нея политиката за ромите е „най-скъпото риалити шоу“. Сходно мнение изказва Иван Весели, ромски активист от Прага, който счита, че ЕС е расистки в отношенията си към ромите, защото проектите му не отчитат специфичните нужди на отделните групи роми.

³⁴ Донякъде нежеланието на ЕП да се занимава с наблюдение се обяснява с по-ниските изисквания към стари членове на ЕС за защита на малцинства, някои от които отказват да идентифицират проблеми със своите малцинства и забавят прилагането на европейското законодателство. Например през 2005 г. Съдът на европейските общности критикува Австрия, Германия, Финландия и Люксембург за това, че не са инкорпорирали антидискриминационната директива.

средства, които се отделят, са съобразени с конкретните условия и дали допринасят за решаване на конкретни и реални проблеми на малцинствата³⁵.

Важно е да се подчертае, че макар и във всички нови членове на ЕС да се водят съдебни дела за дискриминация спрямо ромите, съдът не е в състояние да предотврати напреженията, породени от бедността, безработицата, ограничаването и премахването на социалните помощи и несигурността в гетата. Страните от ЦИЕ не са преодолели риска от повтаряне на размирици като тези в словашкото гето Требизор през 2004 г. или масови разправи като в словенското село Амбрус през 2006 г.

Право на справедлив процес

Съдебните реформи в държавите от Централна и Източна Европа през последните три години целят гарантиране на справедливостта на съдебното производство. Мерките, които бяха приети през последните години, трябва да доведат до ускоряване на разглеждането на делата и до предоставяне на правна помощ на гражданите, които желаят да бъдат представлявани от адвокат, но нямат средства да си наемат такъв. Законодателството на ЕС³⁶ стимулира приемането на закони за правната помощ и изграждането на мрежи от адвокати, които да подпомагат гражданите в граждански и наказателни дела. През 2004–2006 г. такива закони бяха приети в България, Латвия, Кипър, Полша, Естония и Латвия.

Защита срещу дискриминация

Във всички нови страни членки (с изключение на Чехия и Малта) са създадени нови национални органи за защита от дискриминация. В Унгария и Словакия новите институции за кратко време се налагат като активни и силни участници в обществения живот. Унгарският орган има широки правомощия за защита на жертвите на дискриминация. Той може да участва в съдебни производства, може да представлява жертвите пред съда, може да води дела в обществен интерес. Едновременно с тези нови институции омбудсманите продължават да се налагат като защитници на основните човешки права. В Литва гражданите предпочитат да се обръщат към омбудсмана заради бързината, с която той отговаря на жалбите им. Унгария има вече четириима омбудсмани.

3.2. Основни предизвикателства след членството

Засилване на нетолерантността

След присъединяването към ЕС в новите страни членки се обръща много повече внимание към расизма, ксенофобията и нетолерантността. Не може да се каже колко голям е проблемът с тези явления, защото те се регистрират сравнително отскоро. Факт

³⁵ Кристина Магдоленова разказва за проект на ЕС в Словакия, по който са похарчени 85 милиона крони за водоснабдяването в ромски квартал. Проектът е предвиждал жителите да участват с 2 милиона крони собствени средства за довършване на канализацията. Тъй като те не са имали тези пари, проектът не е могъл да бъде завършен навреме. Виж по-горе бележка под линия 33.

³⁶ Директива 2003/8 от 18 април 2005.

е, че след 2004 г. има засилен страх от чужденци в новите страни членки. Това е видно от възникването на политически партии и организации с националистически и популистски платформи, които подклаждат недоверие към чужденците и малцинствата. Най-често жертвите на насилие са роми. През пролетта на 2006 г. в Словакия обаче има случаи на насилие и заплахи срещу етнически унгарци. През същата година са регистрирани атаки и срещу участници в гей паради в Словения и Латвия.

Полицията не успява да противодейства ефективно срещу расистките прояви. В Латвия атаките на скинхедс срещу чернокожи се разследват като хулигански действия, а не като расово насилие. Понякога полицаите не разследват случаи, в които няма физически пострадали. Едва след присъединяването към ЕС в Естония, Латвия, Литва, Унгария и Словения са подобрени практиките за регистрация на етническо насилие.

До този момент медиите в ЕС-8 реагират своевременно срещу прояви на расизъм. Водят се обществени кампании срещу ксенофобията и нетолерантността. През 2005 г. в Словакия са приети строги законодателни мерки срещу расизма. През същата година съд в Унгария отнема регистрацията на неонацистка организация.

Особено показателен е примерът на Полша. Всички правозащитници отбелязват скорошното негативно развитие по отношение на защитата на правата на човека. Полският президент Лех Качински се произнася за връщане на смъртното наказание в Полша през юли 2006 г. Лигата на полските семейства, която участва в коалиционното правителство, поде кампания за референдум за връщане на смъртното наказание през август същата година. Управляващите водят усилена хомофобска кампания. В нея се включва и прокуратурата, която започва разследвания на всички организации, които защитават хомосексуални лица от дискриминация. В Полша се увеличават атаките срещу чужденци, бежанци и имигранти. Специалната институция за насърчаване на равенството спря да съществува през есента на 2005 г. Новата политика на правителството представлява и заплахата за правата на жените³⁷.

Нова рамка за работата на правозащитните организации

След присъединяването намалява финансирането от чуждестранни източници извън ЕС за правозащитните организации в държавите от Централна и Източна Европа. Промяната за целия трети сектор е радикална, защото той е създаден благодарение на помощта на американски организации и донори. Техният начин на администриране на обществени проекти е по-различен от този на ЕС. Американските донори позволяват по-голяма свобода за определяне на дейностите и мерките съобразно конкретните нужди. В ЕС управлението на проектите е поставено в съвсем различна организационна рамка и много правозащитни организации се оплакват от бюрокрацията и от ограничени възможности за гъвкаво използване на ресурсите³⁸.

³⁷ Виж Заключителния документ от консултативната среща на UNIFEM *Равенство на половете в ЕС – две години след присъединяването на новите членове*, проведена през април 2006 г. в Братислава.

³⁸ Интервю с Кристина Магдоленова, директорка на Агенция Рома Прес, в Transition Online от 5 август 2005.

Изводи

Гарантирането от държавите на правата на човека и зачитането и защитата на малцинствата е условие за членството в ЕС. Опитът от първите години след присъединяването на ЕС-8 показва, че страните трудно отстояват достиженията, регистрирани в хода на преговорите за членство. Не се извършва външен мониторинг за качеството на политиките за интеграция и борба с дискриминацията, които водят отделните страни. Успешното им провеждане зависи от волята на управляващите и от гражданския контрол. Примерът с Полша показва, че там, където едно от тези две условия липсва, състоянието на правата на човека се влошава.

Членството в ЕС обаче дава възможности за подобряване на инфраструктурата и институционалната защита срещу дискриминация. Увеличаването на бежанците и имигрантите и засилването на расизма и ксенофобията са новите предизвикателства за правителствата и правозащитните организации. За справянето с тези предизвикателства е необходимо планиране, институционално осигуряване и отделяне на средства. Правозащитните организации трябва да се приспособят към нови условия на работа, тъй като все по-малко могат да разчитат на средства от източници извън ЕС.

II. Вътрешен ред

1. Престъпност и наказателна политика

В областта на престъпността и наказателната политика е изключително трудно да се правят сравнения между отделните държави и изводите да се съотнасят към България. Причините за това са свързани основно с организацията и достъпността на националните статистики, както и с особеностите на всяко национално наказателно право. Страните имат различни категории противоправни деяния и съответно организират статистиките си около тях. В Естония например Наказателният кодекс разграничава престъпления от простъпки, което дава отражение и върху статистиката за престъпността. В България има само една категория противоправни деяния, поради което в статистиката за престъпността се включват и деяния, които в другите страни се считат за простъпки и остават извън тази статистика.

1.1. Обикновена престъпност

След 1992 година у всички страни от бившия социалистически блок се наблюдава устойчив растеж на престъпността, който продължава до последните години на века. Навсякъде се регистрира промяна в структурата на престъпността – намалява дялът на престъпленията срещу личността за сметка на увеличение на престъпленията срещу собствеността. Наблюдава се отчетливо концентриране на престъпността в големите градове, особено в столиците. В Естония за 2001 година 50% от регистрираните престъпления са извършени в Талин. В Унгария между 1980 и 2002 година регистрираната престъпност се учетворява.

Нарастването на престъпността достига своеобразен пик към края на 90-те години (за България – 1997 година) и след това се стабилизира около тези нива (известно като ниво на насищане с престъпност). **Присъединяването към ЕС не представлява никакъв особен вододел по отношение на регистрираната престъпност.** За Естония нивата от 2002 до 2005 година включително са все около 53 000 общо регистрирани престъпления за цялата страна. Струва си да се отбележат някои интересни тенденции:

Нараства делът на разкритите престъпления

За Естония броят на разкритите престъпления се покачва значително – от 18 065 (2002 година) до 27 965 (2005 година). В проценти от регистрираната престъпност това прави нарастване от 34% (2002 г.) до 53% (2005 г.). Разкриваемостта в Латвия също нараства. Несъмнено подобряването на този показател в страните от Централна и Източна Европа може да се отдаде на извършените реформи в наказателното правосъдие във връзка с изискванията за членство в ЕС и може да се използва като индикатор за успешността на тези реформи.

Нараства делът на престъпленията срещу собствеността и престъпленията, свързани с наркотици

Въпреки задържането на общата регистрирана престъпност на стабилни нива отделни видове престъпления бележат сериозен ръст за периода около и след присъединяването към ЕС и това трябва да послужи като сигнал за преосмисляне на приоритетите на полицейската дейност и дейността на социалните служби. Нарастват трайно кражбите и измамите. Кражбите за Естония от 6799 (през 2002 г.) достигат до 10 216 (през 2005 г.). Като дял от общата регистрирана престъпност това представлява 13% (2002 г.), 17% (2003 г.), 18% (2004 г.) до 19% (2005 г.). Измамите също нарастват с подобни темпове – от 1259 регистрирани измами през 2002 година до 1703 през 2005 година. Като дял от общата регистрирана престъпност това представлява нарастване между 2% от общата престъпност (2002 г.) до 3% (2005 г.). В Унгария измамите нарастват от 3–4% от общата престъпност до 20%.

Специално внимание заслужава ръстът на престъпления, свързани с наркотици (drug offences). Те представляват 1,1% от регистрираната престъпност в Унгария през 2002 година, 1,5% (2003 г.), 1,9% (2004 г.) и 2% (2005 г.). В Литва престъпленията, свързани с наркотици, нарастват от 696 през 1999 година до 1039 през 2001 година.

Нарастване на рецидива

Особено по отношение на рецидива сред непълнолетни са регистрирани сериозни проблеми. В Унгария между 1980 и 2002 година броят на непълнолетните лица, осъдени за едно престъпление, нараства с 1/5, докато броят на непълнолетните, осъдени за повече от едно престъпление, нараства повече от 2,5 пъти. Тези факти говорят за един общ проблем за страните от ЦИЕ, който е слабата ефективност на поправителното въздействие на пенитенциарните системи и програмите на органите за надзор и подкрепа на непълнолетни правонарушители, както и за лошото качество или недостатъчната намеса на системите за социално подпомагане на бивши

правонарушители. Тези дефицити на органите за надзор и подкрепа, както и редица други социални фактори обуславят засилената ”професионализация” на престъпността в страните от ЦИЕ.

1.2. Наказателна политика

Страните от ЕС-8, както и новоприетите България и Румъния следват сходни приоритети на наказателната си политика и имат сходни подходи при реформиране на пенитенциарните си системи. В обобщен вид тези приоритети изглеждат така:

- въвеждане на алтернативи на лишаването от свобода, със специален акцент върху развиване на система от наказания, които се изтърпяват в общността;
- администрация и обхващане в система за надзор и подкрепа на условно осъдените на лишаване от свобода и условно предсрочно освободените;
- засилени грижи за жертви на престъпления;
- въвеждане на възможност за споразумения в наказателното производство.

Тези приоритети обаче са видими главно на ниво промени в законодателството. Практиката по прилагането на новите институти на пробацията, полагането на труд в обществена полза и различните програми за надзор и подкрепа в общността тепърва трябва да се развиват и да доказват предимствата си.

В действителност лишаването от свобода остава най-използваната санкция, въпреки че е трудно да се изведе обща тенденция за ЕС-8. Положителен пример в това отношение дава Чехия. Законодателят намалява броя на престъпленията, които се наказват с лишаване от свобода и въвеждат допълнителни основания за прекратяване на наказателното производство и замяна с административни санкции. Обратно на това, в други държави и особено в България реакцията на законодателя на нарастващите проблеми с престъпността през 90-те години е увеличаване на деянията, които съставляват престъпления, и увеличаване на съставите от Наказателния кодекс, по които се предвиждат санкции с лишаване от свобода, както и увеличаване на максимума на наказанието.

Тази политика обаче в средносрочен план изостря проблема с пренаселеността на затворите. Особено болезнен е този въпрос за Естония, която се присъединява към ЕС през 2004 година с трайно установено изключително високо ниво на инкарцерация, подобно на България през 2007. При присъединяването на Чехия този проблем също е отбелязан от Европейската комисия.

За разлика от България обаче Естония и особено Чехия се опитват комплексно да модернизират наказателната си политика и пенитенциарните си институции. През 2000 година Чехия създава Служба по медиация и пробация³⁹. Службата комбинира в една администрация няколко комплексни функции – изготвяне на предсъдебни доклади с оценка на риска от повторно правонарушение и предложение за индивидуализиране на санкцията спрямо особеностите на конкретния правонарушител, медиация в наказателното производство (с цел постигане на споразумение между жертва и извършител), социална подкрепа и надзор над правонарушители, които са изтърпели част от наказание лишаване от свобода, контрол над изпълнението на наложени

³⁹ Закон №257 от 2000 година, в сила от 1 януари 2001 г.

наказания в общността и подкрепа на жертви на престъпления. Чешката пробационна служба може да бъде посочена като положителен пример, защото според някои изследователи дейността ѝ наистина довежда до намаляване на затворната популация и качествена превенция на престъпността.

Обратно на това, България изобщо не въвежда възможност за медиация в наказателното производство, предвижда създаването на отделна администрация за подкрепа на жертви на престъпления и не допуска възможността за предсъдебни доклади. По този начин лишава съда и прокуратурата от важна експертиза, посредством която може да се определи най-подходящото наказание за лицето. Нещо повече, първите 2 години от действието на българската пробационна служба показваха, че тя има изключително ограничен капацитет по отношение на предоставянето на определени социални услуги за извършителите на престъпления – например съдействие за намиране на работа, за издаване на различни документи за получаване на социални помощи и т. н. Мисията ѝ понастоящем е изцяло репресивна – например осъдените лица са длъжни да се явяват за ежедневни подписи в службата, което изкривява напълно предназначението на пробацията. На практика по начина, по който е организирана в момента в България, пробацията е сравнително тежко наказание. Известни са случаи на адвокати, които препоръчват на клиентите си да предпочетат условно осъждане на лишаване от свобода вместо пробация. Социалният елемент – подкрепата, която осъденото лице получава от пробационната служба, все още не е достатъчно развит в Българската пробационна служба. Точно той обаче представлява в най-голяма степен факторът, който може да отклони осъденото лице от по-нататъшна престъпна дейност и с това да оправдае високите очаквания към тази новосъздадена администрация.

По отношение на грижата за жертви на престъпления Унгария дава един от положителните примери в групата на разглежданите страни. През 1996 г. в Унгария е създаден обществен фонд за компенсация на жертвите на тежки престъпления. Към МВР има отдел за подкрепа на жертвите с определен брой специализиран персонал, разположен в регионалните структури на министерството. Предоставя широк набор от услуги – от съвети за безопасност, през психологическа подкрепа до съдействие за решаване на материални проблеми.

Изводи

Като цяло обществеността е зле информирана за престъпността и за проблемите, свързани с нея. Без достъп до надеждна информация политиките за борба с престъпността ще продължават да бъдат несигурни при определяне на своите приоритети и неефективни, защото няма да разчитат на мобилизиране на голям обществен ресурс, а само на усилията на правоохранителните органи. Част от проблема е необходимостта от развиване на информационна система и обвързването ѝ с общоевропейски стандарти за набиране на информация за престъпността. Друга част от проблема са секретността и липсата на надеждни анализи на проблемите на престъпността в ЦИЕ, които представляват несъмнено наследство от тоталитарното минало.

При отсъствието на надеждна статистическа информация и изследвания много лесно вземат превес репресивните подходи за ограничаване на престъпността. Те обаче водят единствено да професионализиране на престъпниците и увеличаване на разходите за издръжка на затворите. Като цяло санкциите с лишаване от свобода, които са все още

прекомерно застъпени в наказателните политики на страните от ЦИЕ, имат твърде висока социална цена, а слабо въздействие като средство за отклоняване от престъпна дейност.

1.3. Организирана престъпност

Разширяването на ЕС създава нови възможности за разширяване на престъпната дейност на организирани престъпни групи и поради това представлява сериозно предизвикателство пред Съюза. На практика обаче няма доказателства, че присъединяването на 8-те страни от Централна и Източна Европа към ЕС е довело до увеличаване на престъпността в старите страни членки. Изследване на Съвета на Европа от 2005 година дори посочва, че броят на заподозрените лица в извършване на престъпления, чийто произход е от страна на Източна Европа, остава стабилен, дори в някои видове престъпност има тенденция да намалява.

Липсата на промяна в броя на заподозрените лица обаче не е надеждна основа, за да се твърди, че ЕС преувеличава заплахата от „износ на организирана престъпност“ от ЦИЕ. Напротив, броят на заподозрените лица свидетелства по-скоро за слабости на разследването и повдигането на обвинения срещу участниците в такъв вид мрежи. В същото време свидетелство за нарасналото значение на организирани престъпни групи от Централна и Източна Европа се извежда от анализа на промените в характера на престъпната дейност на територията на ЕС-25.

Прегледът на състоянието на организираната престъпност в ЕС и оценката на риска, извършена от Европол за 2005 година, откроява приоритетно растежа на няколко вида престъпна дейност и всички те са типично свързани с предмета на дейност на организирани престъпни групи от ЦИЕ.

- § Сериозен риск за страните от ЕС представлява увеличеният дял на трафика и контрабандата на хора на територията на ЕС – Европол подчертава използването на престъпни мрежи, които са специализирани в наркотици, за извършването и на този вид бизнес и ги свързва с румънски и български престъпни групи.
- § Друг такъв риск представлява повишаването на качеството на фалшивите евробанкноти, което се определя от развитието на технологиите и появата на сложни печатащи устройства и наемането на професионални работници с отлични умения. Докладът на Европол за организираната престъпност в ЕС през 2004 година специално подчертава нарастващата специализация на литовски и български престъпни групи в областта на производството и разпространението на фалшиви парични знаци.
- § В доклада за 2004 година (но не и за 2005) се подчертава тенденцията все по-често традиционната обикновена (дребна престъпност) да проявява характеристики на организираност. Особено явно е това при джебчийството и кражбите от супермаркети и от туристи, управлявани от румънски и български групи.
- § Трябва да се подчертае нарастването на значението на икономическите престъпления в рамките на традиционния пакет престъпления, свързани с организираната престъпност. Съветът на Европа отбелязва, че основно става въпрос за измами с ДДС, измами, свързани с обществени поръчки, измами, свързани с приватизацията. Подчертава се, че в някои страни на Югоизточна

Европа и бившия Съветски съюз моцта на организирани престъпни групи се основава на средства, придобити в процеса на приватизация, осъществена при неясни и непрозрачни условия през 90-те години, с участието на политици⁴⁰.

Докладът на Европол за 2004 г. откроява като особено проблемни няколко страни от последното и предпоследното разширяване на ЕС. Такива са: Полша – заради териториалното си положение и специализацията на престъпните групи (контролират огромна граница и основните транспортни маршрути от Изток към ЕС); Литва – заради специализацията в производство на фалшиви евро, Румъния – заради организирания трафик на хора, нарастваща роля в трафика на наркотици и организирана „древна“ престъпност; и България – заради трафик на жени с цел сексуална експлоатация, фалшиви евро и измами с дебитни карти. Докладът подчертава следната особеност на разпространението на фалшиви евро от български престъпни мрежи – разпространителите биват предварително информирани за законодателството на страната, в която отиват, и инструктирани как да реагират на полицейската проверка. Това е индикативно за висока степен на организация и професионализъм на престъпниците.

Изводи

Разширяването на ЕС освен като допълнителен риск от безпрепятствено разпространяване на организирана престъпност трябва да се разглежда и като уникална възможност 27 страни да обединят ресурсите си за борба с нея. Това е възможно само на базата на общо разбиране за това, какво представлява организираната престъпност, какви са заплахите и рисковете, които произтичат от нея, и от изработването на общ подход към проблема на европейско ниво. Изработването на такъв подход е въпрос на политическа воля и високо доверие между правоохранителните органи на страните членки на ЕС, т. е. все още е въпрос на бъдеще. Индивидуалните стратегии на страните членки и капацитетът на отделните правоохранителни органи и съдебни системи са все още единствените реални средства за борба с организираната престъпност.

Поради това от изключителна важност е всяка страна членка, включително и България, да проявява гъвкав подход, съобразен с променящата се природа на престъпната дейност и основан на надеждна информация и солидни изследвания.

Съвременните изследователи подчертават един основен момент – намаляващото значение на насилието и принудата като метод на действие на организирани престъпни групи и все по-активното използване на корупцията, на лица от правните професии и търговските структури за престъпни цели.

Въпреки тази тенденция в България борбата с организираната престъпност и корупцията продължава да се разбира изключително като въпрос на наказателна политика и се вземат твърде слаби мерки за регламентиране и ограничаване на конфликтите на интереси и осигуряване на прозрачността на управлението и ефективността на изразходване на публичните средства. Без един холистичен подход, който да отдава дължимото на превенцията, организираната престъпност ще продължи да представлява риск за успешната интеграция на страната в ЕС.

⁴⁰ Стр. 13, Organized crime situation report 2005. Focus on the Threat of Economic Crime, Council of Europe, Provisional version, December 2005.

Погледнато от перспективата на европейската интеграция, един от големите дефицити на зоната за Правосъдие, свобода и сигурност е липсата на надеждна и сравнима статистическа информация за престъпността и ефективността на правосъдието. Събирането и анализирането на количествена информация за нивата и тенденциите, както и за структурите на престъпността и тероризма и мерките, взети за превенция и борба с тези проблеми в страните членки и общо на ниво ЕС, са от огромно значение за разработването и прилагането на ефективни политики за превенция и борба със съвременните предизвикателства пред сигурността.

2. Борба с корупцията

Борбата с корупцията е посочвана постоянно като основен приоритет в политиката на страните от Централна и Източна Европа по време на преговорите и след присъединяването им към ЕС. Въпреки че новоприетите страни членки системно демонстрират поне на ниво политическо говорене воля и решимост да се справят с проблема, обективно няма регистрирана сериозна промяна. Разбира се, намирането на обективни показатели в тази област е сериозно предизвикателство. Все пак интересно е да се отбележи, че нивата на корупция в отделните страни от ЦИЕ според различни международни организации, които поддържат такова наблюдение, на практика не се променят значително и следователно не може да се твърди, че са повлияни от една или друга политика, предприета от държавата с оглед на задоволяване изискванията за членство в ЕС.

Фрийдъм Хаус, която е една от организациите, регистриращи корупционни нива в страните от ЦИЕ, дава един и същи рейтинг на Словения за всяка от годините между 1999 и 2004 г.. За Латвия – също (с едно временно леко влошаване през 2002 година), а понижаване на индекса се отбелязва едва за 2006 година. Полша, вместо да се подобрява, се влошава. Индексът на корупция се повишава от 2.25 (между 1999 и 2002) на 2.50 през 2003 и 2004 до 3.25 през 2006 г. Трансперанси Интернешънъл всъщност посочва Полша като най-корумпираната страна в ЕС, единствената след България всъщност.

Други инструменти за оценка на възприетията за корупция, например Transparency International Corruption Perceptions Index, отбелязват леко подобряване на положението между 2005 и 2006 година в почти всички страни от ЕС-8 (с изключение на Литва, където ситуацията е без промяна). Въпреки тези сигнали за положително развитие оценката на гражданите на съответните страни за правителствените усилия за борба с корупцията са подчертано негативни. По данни от Transparency International Global Corruption Barometer 2006 40% от гражданите на Чехия и 41% от гражданите в Полша считат, че усилията на правителството да се справи с корупцията са неефективни. 21% от гражданите в Чехия и съответно 28% от гражданите в Полша са на мнение, че правителствата им изобщо не полагат никакви усилия за борба с корупцията.

Така става ясно, че обективните показатели за нивата на корупция и развитието на предприетите реформи след присъединяването на ЕС-8 свидетелстват колебливо за известен напредък, резултатите от който трябва тепърва да бъдат оценени от гражданите на съответните страни.

Въпреки колебливостта на данните тук ще разгледаме два примера за законодателни и административни мерки, които някои страни от ЕС-8 предприемат и които поради своята достатъчна ресурсна обезпеченост и добро планиране обещаваат добри резултати в бъдеще.

Латвия създава специална институция – Бюро за превенция и борба с корупцията (Corruption Prevention and Combating Bureau), което е напълно оперативно от февруари 2003 година. Бюрото има разследващи функции за всички случаи със съмнение за корупция в публичния сектор и проверява декларациите за дохода и имуществото на публичните лица. Всички спорове по Закона за обществените поръчки се внасят задължително в Бюрото за разследване. Освен разследващи Бюрото има и санкционни функции, като има право да глобява политически партии за нарушения на законодателството, свързано с финансиране на предизборни кампании. Между 2002 и 2004 година бюджетът на Бюрото е увеличен пет пъти и от 2003 година разполага с персонал от над 100 служители. Дейността на Бюрото се наблюдава от специална Парламентарна комисия за надзор на борбата с корупцията и организираната престъпност.

Подходът на Унгария е различен, но също може да бъде оценен като успешен. Вместо да създава специализирани постоянно действащи държавни органи, Унгария приема дългосрочна програма, чийто фокус са законодателни промени с цел осигуряване на прозрачност в управлението и превенция на корупцията. Програмата е известна като „Стъклени джобове” и е приета от парламента през април 2003 година. Чрез изменение на 19 закона тя осигурява прозрачност и подобрява контрола при използването на обществени средства и управлението на публичната собственост. Унгарската сметна палата има право да проследява обществени средства дори при вече сключени договори за изпълнение от частни изпълнители. Всички договори с обществени средства в размер над 20 000 евро са публични.

Въпреки тези положителни примери международните организации, които наблюдават корупцията в различни държави, посочват, че корупцията в новите страни членки е неизменно по-сериозен проблем, отколкото в ЕС-15. Притесненията обаче, че разширяването на ЕС ще представлява заплаха за общата бизнес среда в ЕС и административната култура и че ще се осъществи своеобразен „износ на корупция” от новите страни членки към старите, са преувеличени и безпочвени.

Обща аргументация в този смисъл е изложена от Миклош Маршал⁴¹ пред EuroActiv.com. Според Маршал подобни последици не са регистрирани след приемането на Гърция, Испания и Португалия в ЕС, а някои от старите страни членки, като Гърция и Италия, и досега имат нива на корупция, сравними, дори надвишаващи тези на новите страни членки. Тезата на Маршал е, че корупцията е много повече проблем на дисфункционални и некомпетентни публични институции, отколкото въпрос на дълбоко вкоренени културни различия. По тази причина задълбочаващите се реформи на отделни публични сектори в новите страни членки ще доведат до ограничаване на корупцията и напълно премахване на размяната на дребни подкупи. В същото време съществува сериозен риск корупцията по високите нива,

⁴¹ Интервю от 30 април 2004 година на Миклош Маршал, регионален директор за Европа и Централна Азия на „Трансперънси Интернешънъл”, пред EuroActiv.com – достъпно на www.euractiv.com/en/enlargement/.

институционализирана през непрозрачни механизми за финансиране на политическите партии в ЦИЕ, да продължава да представлява сериозен риск за тези страни.

3. Защита на финансовите интереси на ЕС

По оценка на Европейската комисия⁴² новоприетите страни членки са добре подготвени да поемат отговорността за правилното използване на европейските фондове. Съществен принос за тази положителна оценка има напълно децентрализираното управление на предприєдинителните инструменти SAPARD и ISPA, както и завършването на децентрализираните системи за управление на фондовете (EDIS) във всяка една от страните на ЕС-8 към момента на членството.

Всички страни членки имат създадени централни служби за борба с измамите (AFCOS), които подпомагат новоприетите страни членки за запознаване със задълженията им, свързани с предотвратяването на измами и тяхното избягване. Тези служби осигуряват координирането на законодателните, административните и оперативните задължения на съответната страна, както и поддържат връзка с Европейския офис за борба с финансовите измами (OLAF) и със службите на останалите страни членки. В повечето страни тези служби представляват отдели на министерствата на финансите, на министерствата на правосъдието (Чехия и Кипър) или на Министерството на вътрешните работи (Литва). Основите на сътрудничеството между ЕС-8 и OLAF са положени далеч преди разширяването на Съюза чрез провеждането на интензивни обучителни курсове за специализирани разследващи органи, юристи и финансови експерти.

При оценката на взаимодействието между ЕС и Европейската комисия в областта на борбата с финансовите измами трябва да се държи сметка за това, че самата OLAF все още развива собствения си стратегически капацитет за разузнаване и разследване. Активната работа по разследванията продължава между 22 и 24 месеца и OLAF постоянно полага усилия да съкрати този срок. Една през 2005 година броят на приключилите случаи с последващо действие (133) е по-висок от броя на приключилите случаи без последващо действие (100).

Новите страни членки и кандидатите за членство (към 2005 година) България и Румъния далеч не представляват основен интерес за OLAF, нито пък представляват значителен дял от разследвания, свързани със злоупотреби с помощта, която ЕС предоставя на трети страни или от злоупотребите със структурните фондове. За първата пълна календарна година след разширението на ЕС от 2004 година OLAF отваря 24 разследвания в новите страни членки и 23 общо за всички присъединяващите се страни и за кандидатите за членство. Тези разследвания не представляват внушителен дял в сравнение с общия брой случаи – в края на 2005 година ОЛАФ разследва 452 случая плюс 226 случая в начален етап на разследване.

⁴² Report from the Commission to the Council and the European parliament – Protection of the financial interests of the Communities – fight against fraud – Commission's annual report 2004 COM (2005)323 final, p. 4

Като цяло Европейската комисия⁴³ излиза с оценката, че „десетте нови страни членки се присъединяват към системата без никакви особени трудности и са предприели адекватни стъпки, за да се подготвят за новата си задача да защитават финансовите интереси на общността”.

4. Миграция и защита на границите

4.1. Миграция

Една от най-централните теми на дебата за разширяването на ЕС е движението на хора, разбирано като нелегална миграция, контрабанда и трафик на хора. Мнозина се страхуват, че разширяването на ЕС ще съдейства за увеличаване на трафика на хора, понеже в крайна сметка ще премахне границите между Западна и Източна Европа, където и без това съществуват многобройни отдавна установени канали за трафик на хора. Старите страни членки на ЕС освен това се страхуват, че посткомунистическите държави в Източна Европа не могат адекватно да контролират собствените си граници поради системната корупция и неадекватните технически средства и недостатъчно ресурси. Нещо повече, страните от ЕС-15 разглеждат разширяването на Изток на ЕС като риск за сигурността⁴⁴ си.

Новоприетите страни имат много малко свобода, оставена по отношение на реформата на собствените си миграционни законодателства и условия за издаване на визи. Те трябва да приемат шенгенското *acquis* към момента на присъединяване към ЕС, а в същото време реалното им присъединяване към шенгенската зона, а с това и свободното движение на хора се отлага за в бъдеще.

Страховете и най-мрачните прогнози за мащабно предвижване на работна сила от Централна и Източна Европа към старите страни членки не се сбъдват.

Актуален анализ⁴⁵ на Bureau of European Policy Advisors изследва ефекта на предпоследното разширяване на ЕС и свързаното с това движение на хора върху общия европейски пазар. Докладът посочва, че „дългосрочният миграционен потенциал за ЕС е между 2 и 4% от населението в страните от ЦИЕ. С натрупване за следващите 15 години абсолютният нетен брой на мигрантите се оценява на около 3 милиона души. Това ще отговаря на около 1,2% от очакваното население в трудоспособна възраст на страните от ЕС-15 през 2020 година. [...] Дори и ако се вземе предвид значителна грешка в пресмятанията, тези числа просто не са достатъчно значими, за да повлияят общо на Европейския пазар на труда”.

Не може да се очаква и присъединяването на България и Румъния към ЕС съществено да промени тази картина. Пикът на емиграцията от тези страни е отдавна достигнат и преминал. Подобно на Испания, Италия и Португалия, които преди присъединяването си към ЕС са били предимно изпращащи страни, така и страните от Централна и Източна Европа постепенно ще променят профила си и ще се превърнат в приемащи.

⁴³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council – Protection of the Communities’ financial interests – Fight against fraud – Annual report 2005 COM (2006) 378 final, p. 8.

⁴⁴ Коф, стр. 404.

⁴⁵ Enlargement, two years after: an economic evaluation, by the Bureau of European Policy Advisers and the DG for Economic and Financial Affairs, No24, May 2006, p. 79.

Перспективата за присъединяване към ЕС и особено икономическият растеж са основните фактори, които мотивират тази промяна. Може да се очаква дори отварянето на пазарите и нарастващото търсене на нискоквалифицирана работна ръка в Централна и Източна Европа да доведе до известно облекчаване на имигрантския натиск върху Западна Европа.

Скорошен доклад на ECAS подчертава, че икономическият растеж в страните от Е-8 има потенциала да стимулира завръщането на трудови мигранти, които са напуснали тези страни след началото на 90-те години. Докладът посочва примера на Литва, където през 2005 година завръщащите се в родината мигранти са нараснали с 34%, докато емиграцията се е повишила само с 4%.

Някои автори⁴⁶ смятат, че европейската политика по имиграцията, прилагана досега, фокусирана изключително върху охраната на границите и визовия контрол, е всъщност контрапродуктивна, защото вместо да намали притока на мигранти към страните от Западна Европа, просто реструктурира притока и го насочва през нелегалните канали за трафик и контрабанда на хора, управлявани от организираната престъпност. Те твърдят, че разширяването няма да представлява сериозна заплаха за външните граници на ЕС, защото и без това новите страни членки са по-скоро транзитни, отколкото изпращащи страни. Напротив, разширяването може на практика да създаде нови възможности за намаляване на контрабандата и трафика на хора.

Вместо да набляга на принудителните елементи на миграционния контрол, които в крайна сметка принуждават мигрантите да попаднат в нелегалния сектор, за ЕС ще бъде много по-продуктивно да разглежда въпросите на имиграцията в по-общ план – в рамките на икономическото развитие и институционалната стабилност на Източна Европа. Харлан Коф казва: *Миграцията не може просто да бъде спряна на границата, тъй като организираната престъпност е развила технологични и организационни решения, чрез които заобикаля държавния контрол. Нелегалната миграция може да бъде ефективно преодоляна чрез по-обща икономическа стратегия, която има за цел да намали стимулите за мигрантите да се излагат на риск, и чрез програми за институционално развитие, които да намалят влиянието на организираната престъпност върху изпращащите страни.*

Сложността на въпросите, свързани с движението на хора, все по-сериозните проблеми, които отделните страни членки срещат при интеграцията на имигрантите, както и стремежът за увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в глобален план поставят необходимостта от изработване на обща миграционна политика на Съюза с цел превръщането му в притегателно място за реализиране на млади висококвалифицирани кадри.

Европейската комисия се показва готова и въпреки затрудненията, породени от процеса на вземане на решения в ЕС, е все по-активна в усилията си да заеме водеща роля в областта на законодателството, свързано с легалната имиграция. Борбата с нелегалната имиграция обаче вероятно още дълго време ще остане въпрос на националните правителства.

⁴⁶ Harlan Koff.

Проблемът към момента за всички страни от ЦИЕ е, че разширяването на ЕС и притесненията на старите страни членки, както и инерцията, наследена от положението им на предимно изпращащи страни с висока безработица, ги карат да разглеждат миграцията като проблем на контрол и сигурност. Малко са страните, които успяват да развият агресивна и разумна национална политика за привличане на имигранти, които ще бъдат все по-необходими за поддържането на досегашните темпове на икономически растеж в региона.

4.2. Убежище

Противно на очакванията, присъединяването към ЕС не е свързано с нарастване на броя на заявките за убежище в страните от ЦИЕ. Всъщност пикът там е достигнат доста по-рано, около 2000–2001. Скоро след това в усилието си да отговорят на изискванията на ЕС страните кандидатки завишават критериите за даване на убежище, което ги прави по-непопулярни дестинации за кандидатите.

Допълнителен фактор е и регистрираното от Върховния комисариат по бежанците на ООН през последните няколко години намаляване на кандидатите за статут на бежанец в индустриализираните страни с по около 14–15% на година. За цяла Европа това намаление е най-значително за 10-те страни членки от предпоследното разширяване на ЕС. През първата половина на 2006 година тези страни са получили общо 8200 нови кандидатури, което представлява понижаване с 30% в сравнение с първата половина на 2005 година и 54% в сравнение с първата половина на 2004 година.

В Унгария например кандидатите за статут на бежанец намаляват рязко – от 9555 през 2001 година до 1600 за 2004 и 1610 за 2005 година. Аналогично за Чехия – 18 095 за 2001 година до 5300 за 2004 година и 3590 за 2005 година (по данни на Евростат, междинни към момента на използване за 2004 и 2005 година).

В същото време страните прилагат изключително рестриктивна политика при предоставянето на статут на бежанец – процентът на отхвърлените кандидатури е много висок. През 2002 година над 86% от всички решения по искания за убежище в Полша са откази; през 2003 година за Чехия 58% от решенията са откази.

Сроковете за разглеждане на кандидатурите в тези страни са относително дълги. Това създава контингент от постоянно пребиваващи кандидати за убежище, които са във ”висящо” положение, но така или иначе работят нелегално и използват системите за социална защита на страната.

България не остава встрани от тази тенденция. Най-голям брой кандидати за убежище са регистрирани през 2001 и 2002 година – съответно 2430 и 2890. За 2005 година този брой спада на 700. В дългосрочен план не се очертава като проблем за България, доколкото кризите около бивша Югославия са в период на затишие. Въпреки това обаче е необходимо да продължат интензивните инвестиции в капацитета на външно министерство и в центровете за настаняване.

4.3. Защита на външните граници на ЕС

Охраната на външните граници на ЕС поставя изключително голямо предизвикателство пред страните кандидатки. Изграждане на мащабна инфраструктура, закупуване на техника, инвестиции в технологии, обучение на персонал и преструктуриране на

гранични войски в гранична полиция са само част от необходимите реформи. Прибалтийските републики и Полша са особено във фокуса на вниманието, но изглежда, че посрещат достойно предизвикателството.

На практика Полша охранява най-дългата сухоземна външна граница на ЕС – над 800 км граница с Беларус и Украйна (част от терена все още е проходим единствено с коне) плюс руския анклав около Калининград. Преди присъединяването си към ЕС Полша извършва мащабни реформи – усилията са насочени основно за набиране и обучаване на персонал, модернизиране на екипировката на полската гранична полиция и строеж на нови съоръжения по границата. На първия етап от проекта (до 2004 година) ЕС е инвестирал над 58 милиона евро в такива проекти. Цената си струва, защото на практика облекчава съществено Германия и Австрия (които до разширяването са носили цялата тежест на наплива от Източна Европа).

Неслучайно точно Варшава е избрана за седалище на новата агенция на Европейския съюз за сигурност на границите (FRONTEX), която е открита на 3 октомври 2005 година. Агенцията координира операции, свързани с управлението на външните граници на Съюза, и усилията ѝ зависят изключително много от нивото на сътрудничество, което страните членки желаят да осигурят.

Охраната на външните граници на ЕС обаче е все още отговорност на отделните национални правителства и е свързана с мащабни разходи. Най-засегнатите страни – тези по южната граница на ЕС (Франция, Испания, Италия, Гърция, Португалия, Малта, Кипър и Словения), активно промотират необходимостта от споразумение за финансиране на охраната на външните граници за сметка на общия бюджет на ЕС. В резултат на това от 2007 година действа Фонд за външните граници на ЕС (European External Borders Fund), който трябва да компенсира страните членки за разходите, свързани с контрола на външните граници и визовата политика.

5. Европейска заповед за арест

Принципът за взаимното признаване на съдебни решения по наказателноправни дела и Европейската заповед за арест (ЕЗА) са едни от най-важните инструменти на ЕС за борба с трансграничната престъпност. ЕЗА създава нова система, която заменя старата система от процедури за екстрадиции в страните членки и представлява един от първите инструменти за взаимно признаване на съдебни решения по наказателни дела в рамките на ЕС. Тази система премахва намесата на политически и административни органи при екстрадицията и я оставя изцяло във властта на правосъдните органи. Целта е да се опрости и ускори екстрадицията, като ограничи принципа на двойната криминализация, ограничи основанията за отказ за предаване на определено лице от една страна на друга и въведе предаването на национални граждани на друга държава.

ЕЗА е част от *acquis communautaire* и страните от предпоследното разширение на Съюза трябва да го приложат. Те ефективно отстраняват конституционните трудности и приемат транспониращото законодателство. ЕЗА е в сила за Е-8 от 1 май 2004 година.

Осигуряването на еднаквото прилагане на Рамковото споразумение за ЕЗА във всички страни членки е основно предизвикателство пред Европейската комисия. Още в началото например определени страни се възползват от възможностите за резерви,

дадени от споразумението, и при транспонирането ограничават времето действие на ЕЗА, като изключват приложението на ЕЗА за деяния, извършени преди определена дата. Това създава трудности при координацията между страните.

Европейската комисия наблюдава и отчита изпълнението на Рамковото споразумение за ЕЗА и през първата година след влизането му в сила няма формулирани специални критики към новите страни членки.

В България има Закон за екстрадицията и Европейската заповед за арест от 2005 година. Отстранени са конституционните пречки за предаване на български граждани на друга държава със съответни промени в Конституцията. Според изявления на българските власти⁴⁷ страната има капацитет да прилага ЕЗА от момента на членството си в Съюза, което се гарантира до голяма степен от активен туининг проект с Испания за въвеждане на механизмите за съдебно сътрудничество по наказателни и по граждански дела.

Важно е да се отбележи обаче, че част от държавите при транспонирането на споразумението за ЕЗА разрешават пряк контакт между съответните правосъдни органи на различните етапи от процедурата и това може да постави огромен брой непредвидени технически спънки пред българската страна.

III. Основни изводи и рискове, относими към България

Прегледът на различни публикации и аналитични материали показва, че страните от Е-8 изпълняват задълженията, поети в хода на преговорите за членство, и няма регистрирана обратимост на реформи в областта "Правосъдие и вътрешен ред".

На практика този анализ води до отхвърлянето на някои основни страхове на старите страни членки, свързани с разширяването на ЕС. Мнозина виждат заплахата в такъв мащабен еднократен акт, „голям взрив“ на разширяване на ЕС и много рискове, които ще носи в бъдеще сътрудничеството със страните от ЦИЕ, които имат различна административна култура и по-висока толерантност към корупцията.

Три основни групи страхове са най-популярни:

- **износ на корупция и на организирана престъпност**, според който присъединяването на Е-8 ще влоши общия европейски бизнес климат, ще съдейства за корумпиране на европейската администрация и ще увеличи несигурността в обществата на старите страни членки;
- **износ на работна ръка**, според който падането на границите между Източна и Западна Европа ще доведе до масова трудова миграция и свързаните с това намаляване на заплащането на труда и загуба на работни места за гражданите на старите страни членки;
- **компрометиране на сигурността на външните граници**, според който страните от ЦИЕ поради корупцията, технологичната си изостаналост и лошата си администрация няма да могат да осигурят охраната на външната граница на

⁴⁷ Интервю на заместник-министъра на правосъдието Маргарит Ганев., http://www.evroportal.bg/article_view.php?id=730303.

ЕС и това ще доведе до приток на мигранти от трети страни и разпространение на тероризма.

Не съществуват никакви емпирични доказателства в подкрепа на което и да било от горните твърдения. Напротив, анализът на събраните източници навежда на много по-оптимистични изводи. Страните от Е-8 са съумели да проведат сравнително успешни реформи за подобряването на скоростта и ефективността на правораздаването си и за ограничаване на корупцията. Подкрепата, която е предоставена по линия на предприєдинителните инструменти, и партньорството със старите страни членки за охрана на външните граници са дали добри резултати. Особено впечатляващи са мащабът и дълбочината на предприетото от Полша за гарантиране на сигурността на най-дългата сухоземна външна граница на ЕС. Интензивността на движението на хора между старите и новите страни членки съвсем леко надвишава установената мобилност вътре в Е-15, която обхваща около 1% от населението и не е в състояние да повлияе дългосрочно на общия пазар на труда в ЕС. Може да се твърди, че последиците от присъединяването на България и Румъния няма да променят съществено тази картина, доколкото реформите, предприети в тези страни, изглеждат необратими.

Все пак има няколко важни риска, които трябва да бъдат изведени отделно и които, макар и да не могат да повлияят на посоките на реформата в областта „Правосъдие и вътрешен ред“ в България, могат съществено да я забавят или да я направят много по-ресурсоемка, отколкото тя е в страните от Е-8.

- **Ограничаване на борбата с корупцията и организираната престъпност до методите и средствата на наказателната политика.** Донякъде под въздействие на хиперболизираното очакване, което Европейската комисия внушава за повече присъди спрямо ключови фигури на подземния свят, донякъде поради неспособността на собствената си администрация да открива и анализира проблеми, българското правителство инвестира основния си ресурс в наказателно преследване на корупцията и организираната престъпност. При това то системно подценява мерките за гарантиране на прозрачност и рационално управление на публичните средства и дефиниране и ограничаване на възможните конфликти на интереси, които всъщност са извели на успешен път Унгария и Чехия например.
- **Изооставане в областта на въвеждане на модерните технологии в управлението на съдебната система.** Създаването на информационни системи за управление и движение на делата в рамките на съдебната система е често подценявана, но изключително важна част от реформата в областта ”Правосъдие и вътрешен ред”. В страните от Е-8 тази дейност е завършена под една или друга форма към момента на членство, т. е. преди три години. В българската Единна информационна система за противодействие на престъпността се инвестира вече над 10 години.
- **Твърде много администрация и твърде слаба координация на централно ниво.** Изглежда, че в България проблемите, свързани с правосъдието и вътрешния ред, се решават единствено чрез създаването на все нови и нови административни органи, които най-често започват да действат без предварителен ясен план, подготвени кадри и достатъчно ресурси. Важно е да се отбележи примерът на Чехия, която създава една служба там, където българското правителство създава три. Обединяването под един административен покрив на пробация, медиация в наказателния процес и грижи

за жертви на престъпления в Чехия и обвързването им с администрацията на съдилищата е доста по-евтино и ефективно, защото спестява редица проблеми на координация на решенията, обмен на информация и вътрешен контрол.

- **Капацитет за активно участие в третия стълб.** Областта „Правосъдие и вътрешен ред”, третият стълб на европейската интеграция, понастоящем е и този, който търпи най-динамично развитие. Част от създадените структури за прилагане на общите европейски политики (като описаните по-горе FRONTEX и OLAF) все още избистрят своя профил и постепенно преформулират функциите си чрез все по-тясно сътрудничество между страните членки. Страните от Е-8, както и България и Румъния, тепърва трябва да развиват капацитета си за активно участие при формулирането и прилагането на общите политики в областта на миграцията, борбата с организираната престъпност и тероризма. Натрупаната дисциплина на администрацията от предприсъединителния период вероятно ще изиграе положителна роля, но и националните парламенти, както и самите общества ще трябва да мобилизират допълнителен ресурс, за да реализират в пълна степен ползите от това сътрудничество.

Исползвани източници

- 2004 European Union – Organized Crime Report, Open version, Europol, December 2004
- Albi**, Anneli, Supremacy of EC Law in the New Member States: Bringing Parliaments into the Equation of ‘Co-operative Constitutionalism’ Forthcoming in the European Constitutional Law Review, 2007(1).
- Арап**, Joanna and **Саррера**, Sergio, Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe, CEPS Working Document No 194, June 2003
- Арап**, Joanna and **Саррера**, Sergio, European Arrest Warrant: A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU?, CEPS Policy Brief No 46, February 2004
- Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. Second Quarter 2006**, UNHCR Geneva, September, 2006
- Bertozzi**, Stefano, Legal Migration. Time for Europe to Play Its Hand, CEPS Working Document No 257, February 2007
- Bobek**, Michal, A New Legal Order, or a Non-Existent One? Some (early) experiences in the Application of EU Law in Central Europe, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 2, 2006.
- Comprehensive Monitoring Report on the Czech Republic’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Czech Republic’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Estonia’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Hungary’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Latvia’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Lithuania’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Poland’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Slovakia’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Comprehensive Monitoring Report on the Slovenia’s Preparations for Membership, European Commission, November 2003
- Council of Europe Annual Penal Statistics, Survey 2003
- Council of Europe Annual Penal Statistics, Survey 2004
- Council of Europe Organized crime situation report 2005. Focus on the Threat of Economic Crime, Provisional version, December 2005
- Developing a comprehensive and coherent EU strategy to measure crime and criminal justice: An EU Action Plan 2006 – 2010, COM (2006) 437 final
- Enlargement, two years after: an economic evaluation**, by the Bureau of European Policy Advisors and the DG for Economic and Financial Affairs, No 24, May 2006
- Freedom House: Nations in Transitions (Annual Country Reports)**
- www.freedomhouse.org
- Koff**, Harlan, Security, Markets and Power: the Relationship between EU Enlargement and Immigration, *European Integration*, Vol. 27, No4, 397-415, December 2005
- Kühn**, Zdeněk, The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, GERMAN LAW JOURNAL vol. 06, No. 03, 2005
- OCTA – EU Organized Crime Threat Assessment 2006, Europol

Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Protection of the financial interests of the Communities – fight against fraud – Commission’s annual report 2004 COM (2005) 323 final

Report from the Commission to the European Parliament and the Council – Protection of the Communities’ financial interests – Fight against fraud – Annual report 2005 COM (2006) 378 final

Report on FRONTEX, The European Union’s New Border Security Agency, Institute of European Affairs, October, 2006

Report of the European Anti-Fraud Office, Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, <http://ec.europa.eu/olaf>

Transparency International Corruption Perceptions Index 2005, Report

Transparency International Corruption Perceptions Index 2006, Report

Transparency International Global Corruption Barometer 2006, Report

Traser, Julianna, European Citizen Action Service: Who’s Still Afraid of the EU Enlargement, Report, ECAS, 2006

Van Kalmthout, Anton M. (ed.) and others, Probation and Probation Services in the EU accession countries, 2003, WLP