

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.3.2011
COM(2011) 110 окончателен

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**ОТНОСНО РЕФОРМИТЕ В ХЪРВАТИЯ В СФЕРАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ
И ОСНОВНИТЕ ПРАВА (ПРЕГОВОРНА ГЛАВА 23)**

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

ОТНОСНО РЕФОРМИТЕ В ХЪРВАТИЯ В СФЕРАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И ОСНОВНИТЕ ПРАВА (ПРЕГОВОРНА ГЛАВА 23)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своето съобщение „Стратегия за разширяване и основни предизвикателства през периода 2010—2011 г.“¹, прието на 9 ноември 2010 г., Комисията заявява, че ще „следи отблизо напредъка на Хърватия в сферата на съдебната власт и основните права и ще направи преглед на ситуацията през първото тримесечие на 2011 г.“ Това е и причината, поради която Комисията представя настоящия доклад. Комисията отбелязва, че тази глава от преговорите за присъединяване изисква да се постигнат убедителни и надеждни резултати и поради тази причина има вероятност тя да бъде сред последните глави, които ще бъдат временно затворени.

Осезаемите резултати в съдебната власт и борбата с корупцията и организираната престъпност са от основно значение за запазване на доверието в процеса на разширяване на ЕС. Това съответства на подновения консенсус за разширяването, приет от Европейския съвет през декември 2006 г.

Преговорите за присъединяване с Хърватия относно съдебната власт и основните права (глава 23) започнаха през юни 2010 г., след като Съветът заключи, че Хърватия е изпълнила показателите за отварянето на тази преговорна глава. В общата позиция на ЕС относно отварянето ѝ бе заявено, че временното приключване на преговорите по тази глава се предвижда едва когато бъдат изпълнени редица показатели за затварянето ѝ, обхващащи следните четири области: 1) съдебна власт, 2) борба срещу корупцията и организираната престъпност, 3) основни права и 4) сътрудничество с МНТБЮ. Повечето от десетте показателя бяха разделени на подпоказатели, съсредоточени върху изпълнението на мерки и постигането на резултати.

Настоящият доклад е част от текущото наблюдение, което Комисията осъществява върху напредъка на Хърватия в областта на съдебната власт и основните права. Той е изготвен въз основа на събрана и анализирана от Комисията информация, и по-специално на предоставени от хърватските власти данни. Комисията получи информация и от няколко целенасочени мисии за партньорски оценки, при които висши съдии, прокурори и полицейски служители от държавите-членки на ЕС имаха възможност да проучат ситуацията в Хърватия. Използвани са и други източници, в това число информация от различни международни и неправителствени организации.

В следващите раздели се прави преглед на предприетите от Хърватия действия за изпълнение на показателите в сферата на съдебната власт и основните права и се обръща внимание на основните области, в които бяха установени недостатъци, които да бъдат отстранени.

¹ COM(2010) 660 окончателен.

2. СИТУАЦИЯТА ПО ОБЛАСТИ

2.1. Съдебна власт

Показател за затваряне № 1: Хърватия да актуализира своята стратегия и план за действие за съдебна реформа и да осигури действителното им изпълнение.

Хърватия актуализира необходимите документи, а по отношение на изпълнението подобри институционалния капацитет за управление на съдебните реформи, като въведе включително следзаконодателен надзор.

Показател за затваряне № 2: Хърватия да укрепи независимостта, отчетността, безпристрастността и професионализма на съдебната власт.

Бяха предприети редица мерки за укрепване на независимостта на съдебната власт, в това число и чрез конституционни промени като разпоредбите, с които се установява новата процедура за назначаване на Държавния съдебен съвет (ДСС) и на Държавния прокурорски съвет (ДПС). Понастоящем Хърватия реформира и укрепва ДСС и ДПС, с което се цели да се гарантира техният професионализъм, безпристрастност и независимост от политически и други вмешателства, по-специално при назначаването и кариерното развитие на съдиите и прокурорите, както и при приложимите за тях дисциплинарни мерки. Държавната школа за съдии и прокурори вече функционира ефективно.

Хърватия обаче все още не е постигнала убедителни резултати по отношение на наемането и назначаването на съдии и прокурори, извършвани при спазване на единни, прозрачни, обективни и национално приложими критерии. Тъй като Държавният съдебен съвет и Държавният прокурорски съвет бяха създадени наскоро, те все още не могат да покажат способността си за отговорно саморегулиране.

Необходимо е Хърватия да гарантира, че новосъздадените ДСС и ДПС могат да докажат своята способност да прилагат правилно новите преходни разпоредби относно наемането на съдии и прокурори, както и да гарантира, че има подобрения във воденето на дисциплинарни производства срещу адвокати и съдии.

Показател за затваряне № 3: Хърватия да подобри ефикасността на съдебната власт.

Важен параметър в това отношение е обемът на натрупаните за разглеждане дела. От декември 2009 г. до декември 2010 г. Хърватия е намалила леко общия брой на натрупани за разглеждане дела от 795 722 на 785 561 дела (- 1,3 %). Обемът на натрупаните за разглеждане наказателни дела е намалял с 10,6 %. В момента се въвеждат мерки за предотвратяване на необоснованото забавяне на съдебните дела, които включват въвеждането на нови методи за правоприлагане, наемането на повече съдии, съдебни съветници и съдебни служители в най-претоварените съдилища, както и стимули за съдиите, с които да се осигури бързото разглеждане на по-старите дела. Налице са резултати от прилагането на новия наказателен процес. Хърватия отбелязва известен напредък по отношение на физическата инфраструктура и компютризирането на съдилищата с въвеждането на Интегрираната система за управление на дела (ICMS) в по-голямата част от съдилищата. Тя продължи да рационализира дейността на

градските съдилища и съдилищата за простъпки, като гарантира ефективната работа на слетите съдилища и прие план за рационализиране на функционирането на окръжните и търговските съдилища.

Въпреки това обемът на натрупаните за разглеждане граждански дела, започнати преди 3 или повече години, се е увеличил с 3,8 %. Все още липсват убедителни резултати от прилагането на гражданския процесуален кодекс. Обемът на неизпълнените стари решения за принудително изпълнение също се е увеличил. Редица важни съдилища, в това число тези в Загреб и Сплит, продължават да страдат от големия обем на натрупаните за разглеждане дела.

Необходимо е Хърватия да намали още повече цялостния обем на натрупаните за разглеждане дела, и по-специално да намали броя на старите граждански дела и решения за принудително изпълнение. Прилагането на гражданския процесуален кодекс следва да бъде подобро, за да се намали прекомерната продължителност на гражданското производство.

Показател за затваряне № 4: Хърватия да подобри гледането на национални дела за военни престъпления.

Хърватия отбеляза напредък при постигането на резултати в безпристрастното гледане на дела за военни престъпления в съдилищата, като приключи редица дела срещу обвиняеми от различен етнически произход.

През февруари 2011 г. беше приета стратегия за справяне с безнаказаността. Хърватия изпълни своя план за действие за преразглеждане на задочно гледаните дела. Ангажиментът на двустранно и регионално равнище беше потвърден.

Въпреки това на въпроса за безнаказаността в случаите, при които не е имало разследване или съдебно преследване, не е обърнато достатъчно внимание, а новата стратегия за осигуряване на подходящо разследване и съдебно преследване на такива престъпления все още не е изпълнена.

Необходимо е Хърватия да продължи работата по националните дела за военни престъпления, които досега не са били разглеждани, по-специално посредством прилагането на своята нова стратегия и системното използване на специализирани съдебни състави, за да бъдат постигнати убедителни резултати.

2.2. Борба с корупцията

Показател за затваряне № 5: Хърватия да постигне съществени резултати, основани на ефикасно, ефективно и непредубедено разследване, наказателно преследване и съдебни решения по дела за организирана престъпност и корупция на всички нива, включително корупция по високите етажи, и в уязвими сектори като възлагането на обществени поръчки.

Оперативният капацитет на Службата за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност (USKOK), която представлява специализирана прокуратура за дела, свързани с корупцията и организираната престъпност, беше увеличен, а работата на полицията стана по-ефективна. Водят се разследвания или са повдигнати обвинения по редица случаи на корупция по високите етажи. Значителен

брой дела за организирана престъпност са преминали през всеки отделен етап на съдебното производство (разследване, съдебно преследване, съдебно решение). Наложени са възпиращи санкции.

Въпреки това по много от делата за корупция по високите етажи и за обществени поръчки все още няма произнесено съдебно решение. Все още предстои да бъде изцяло изпитан капацитетът на съдилищата за адекватно гледане на дела. От общо 436 работни места в Националната полицейска служба за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност (PNUSKOK), 20 % са все още незаети. Все още не се обръща достатъчно внимание на деполитизирането и подобряването на професионализма на полицията.

Необходимо е Хърватия да докаже, че се работи ефективно по достатъчен брой дела на съответните етапи на производството (разследване, съдебно преследване, съдебно решение), в това число дела за корупция по високите етажи, дела за корупция на местно равнище и дела, свързани с обществени поръчки и със съдебната власт. Необходим е ефективен контрол при случаите, в които прокурорът отхвърля даден сигнал за извършено престъпление. Хърватия следва да укрепи допълнително PNUSKOK и да приеме новия закон за полицията, който е в процес на подготовка и в който се обръща специално внимание на деполитизацията и на назначенията, основани на качеството на работата. Хърватия следва да подобри междудомственото сътрудничество, включително обмена на информация.

Показател за затваряне № 6: Хърватия да постигне резултати, като въведе засилени превантивни мерки в борбата с корупцията и конфликта на интереси.

През февруари 2011 г. беше прието усъвършенствано законодателство относно достъпа до информация, относно финансирането на политическите партии и относно конфликта на интереси. На Комисията за конфликт на интереси бяха предоставени допълнителни ресурси с цел укрепването ѝ. В държавните дружества се изпълняват планове за действие за борба с корупцията.

Въпреки това някои разпоредби от новоприетото законодателство подлежат на изясняване и изпробване на практика, в това число и по отношение на съгласуваността им с друго законодателство. Необходимо е да бъдат укрепени изпълнителните структури. Не са приети всички разпоредби за изпълнение, необходими за прилагането на Закона за общите административни процедури (ЗОАП). Необходимо е да се увеличат прозрачността и интегритетът на публичната администрация.

Необходимо е Хърватия да докаже, че новото законодателство за достъпа до информация се прилага ефективно в практиката, да направи процедурите за обществени поръчки по-прозрачни, най-вече чрез публикуването на информация относно действителното изпълнение на договорите, и да приеме цялото секторно законодателство, свързано със ЗОАП. Що се отнася до закона за финансирането на политическите партии, Хърватия следва да изясни правилата относно надзора върху частното финансово участие и да осигури необходимия за прилагането на закона административен капацитет.

2.3. Основни права

Показател за затваряне № 7: Хърватия да укрепи защитата на малцинствата, включително чрез ефективно прилагане на Конституционния акт за правата на националните малцинства (КАПНМ).

Като цяло защитата на малцинствата бе подобрена и бяха взети мерки за помиряване и повишаване на толерантността сред гражданите, включващи обучения за полицията и средствата за масово осведомяване. Бяха предприети действия и за подобряване на наблюдението върху изпълнението на разпоредбите от КАПНМ, свързани с трудовата заетост. Хърватия направи всеобхватно проучване във връзка с недостатъчното представителство на малцинствата в широкия публичен сектор.

Въпреки това няма осезаемо повишаване на заетостта сред националните малцинства, както се изисква в КАПНМ. Не е направен преглед на ролята на образованието в усилията за помиряване. Необходимо е да се приеме план за отстраняване на недостатъците, установени при проучването на широкия публичен сектор.

Необходимо е Хърватия да изготви дългосрочни планове, основани на статистически данни, за да изпълни изцяло своите задължения по КАПНМ по отношение на заетостта сред малцинствата, и следва да приеме план за отстраняване на недостатъците, установени от проучването на недостатъчното представителство на малцинствата в широкия публичен сектор.

Показател за затваряне № 8: Хърватия да уреди нерешените въпроси, свързани със завръщането на бежанците.

Хърватия е изпълнила частично своя план за действие по програмата за осигуряване на жилищно настаняване на завръщащи се бежанци/предишни титуляри на право на владение или ползване. Тя е постигнала целите, определени за 2008 г. Хърватия усъвършенства разглеждането на жалби, свързани с отхвърлени заявления за жилищна реконструкция. Напредък бе отбелязан в реконструкцията на оставащите недвижими имоти.

Въпреки това целта за 2009 г. от плана за действие за предоставяне на 2 070 жилища не е постигната. От общо 1 300 налични жилища (62,8 %) са предоставени само 1 024 (49,5 %), а 276 не са. Хърватия не отбеляза напредък в жилищно настаняване на други одобрени кандидати отвъд целта за 2009 г. Обемът на натрупаните за разглеждане жалби във връзка с жилищна реконструкция, който възлиза на 4 000 жалби, не беше намален в достатъчна степен.

Необходимо е Хърватия да изпълни изцяло своята цел за 2009 г. и да постигне съществен напредък в жилищното настаняване на кандидатите за жилище, които не са включени в целта за 2009 г. Страната следва също така да се справи с натрупаните за разглеждане жалби във връзка с жилищна реконструкция.

Показател за затваряне № 9: Хърватия да подобри защитата на правата на човека.

Общата правна рамка за защита на правата на човека беше усъвършенствана, по-специално с приемането на по-стабилни конституционни разпоредби през юли 2010 г. Продължиха да се полагат усилия за повишаване на осведомеността на полицията,

прокурорите и съдилищата относно правата на човека. В ход е изпълнението на стратегията и плана за действие за защита и интегриране на ромите. Зачитането на свободата на словото следва да продължи.

Хърватия подобри достъпа до правосъдие, включително като предприе действия, за да гарантира, че до датата на присъединяване Административният съд ще бъде съд с пълна компетентност, и като прави необходимото, за да гарантира по-доброто прилагане на Закона за правната помощ, по-специално чрез опростени процедури и по-високи такси за адвокатите. Хърватия започна да постига резултати в прилагането на Закона за борба с дискриминацията и Закона за престъпленията от омраза.

Въпреки това Службата на омбудсмана не разполага с достатъчно персонал, тъй като ѝ бяха дадени нови задачи (прилагане на Закона за борба с дискриминацията) и правомощия (напр. в областта на предотвратяването на изтезанията), без да бъдат увеличени ресурсите ѝ.

Необходимо е Хърватия да укрепи допълнително Службата на омбудсмана, по-специално като осигури предвидения допълнителен персонал и увеличение на бюджета, като гарантира подходящи действия в изпълнение на препоръките на Омбудсмана и отбележи допълнителен напредък в прилагането на Закона за борба с дискриминацията и Закона за престъпленията от омраза.

2.4. Сътрудничество с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия

Показател за затваряне № 10: Пълното сътрудничество с МНТБЮ продължава да бъде изискване за напредъка на Хърватия в процеса на присъединяване, включително за временното затваряне на тази глава, в съответствие с рамката за преговори, приета от Съвета на 3 октомври 2005 г.

По искане на службата на прокурора на МНТБЮ хърватската правителствена междуведомствена работна група започна да работи по важни нови писти в разследването, чиято цел е да се открият изчезналите документи на артилерията или да се установи какво е станало с тях. Прокурорът на МНТБЮ ще докладва на Съвета за сигурност на ООН през май 2011 г.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хърватия постигна значителен напредък в областта на съдебната власт и основните права. Необходимо е обаче да се направи повече, и по-специално да се постигнат убедителни резултати в областта на съдебната власт и борбата с корупцията, както и да се решат въпросът с безнаказаността на военните престъпления и въпросите, свързани със завръщането на бежанците.

Във връзка с това Комисията:

- насърчава Хърватия да удвои усилията си, за да изпълни всички показатели за затварянето на преговорна глава 23, установени при отварянето ѝ в общата позиция на ЕС от 23 юни 2010 г., и по-специално да насочи усилията си към решаване на въпросите, посочени в настоящия доклад;

- ще продължи да следи отблизо напредъка на Хърватия и да я подкрепя с технически експертни познания и финансова помощ, за да ѝ даде възможност да изпълни показателите по посочената глава.

Веднага щом Комисията установи, че Хърватия е изпълнила всички показатели за затваряне на преговорната глава, тя ще представи на Съвета доклад за показателите за затваряне и проект на позиция на ЕС в съответствие с утвърдените процедури.