

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.5.2011
COM(2011) 255 окончателен

**ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Междинен доклад за оценка на програмата „Наказателно правосъдие“

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
1.1.	ЦЕЛ НА ДОКЛАДА	3
1.2.	ОБЗОР	3
1.3.	ПРЕДИСТОРИЯ.....	5
1.4.	НАСТОЯЩ КОНТЕКСТ	5
2.	Изпълнение на програмата.....	6
2.1.	ИНИЦИАТИВИ НА КОМИСИЯТА (ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ).....	6
2.2.	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА (ПОКАНА ЗА ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ)	7
2.2.1.	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ДЕЙНОСТИ — ОБЩА ПОКАНА ЗА ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ	7
2.2.2.	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ДЕЙНОСТИ — СПЕЦИАЛНА ПОКАНА ЗА ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ	9
2.2.3.	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ	9
2.2.4.	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ДЕЙНОСТ — РАМКОВО СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА ПАРТНЬОРСТВО	10
2.2.5.	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ОРГАНИЗЦИИТЕ В МОНОПОЛНО ПОЛОЖЕНИЕ	11
3.	РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА.....	11
3.1.	ЗНАЧИМОСТ	11
3.2.	ЕФИКАСНОСТ	12
	В каква степен са постигнати целите на програмата?	12
3.3.	ЕФЕКТИВНОСТ — СЪОТНОШЕНИЕ РАЗХОДИ—ПОЛЗИ	13
3.4.	УСТОЙЧИВОСТ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ	13
3.5.	ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ	14
3.6.	ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ	14
4.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ	15
4.1.	ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТИ	15
4.2.	ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ.....	16
4.3.	ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ.....	16
4.4.	ПУБЛИЧНОСТ И ПОПУЛЯРНОСТ НА ПРОГРАМАТА.....	16

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. ЦЕЛ НА ДОКЛАДА

На 12 февруари 2007 г.¹ Съветът прие Решение 2007/126/ПВР за създаване за периода 2007—2013 г., като част от Общата програма за основни права и правосъдие, на специална програма „Наказателно правосъдие“.

В член 16, параграф 2, буква б) от това решение се предвижда, че Комисията представя пред Европейския парламент и Съвета междинен доклад за оценка на получените резултати и за качествените и количествените аспекти на изпълнението на програмата не по-късно от 31 март 2011 г. Докладът ще послужи като основа за изготвянето на съобщение за продължаване на програмата не по-късно от 30 август 2012 г., както е предвидено в буква в) от същия параграф.

В настоящия междинен доклад за оценка се прави общ преглед на получените до момента резултати и се представят качествените и количествените аспекти на нейното изпълнение. Оценката е направена от службите на Комисията. Комисията анализира силните и слабите страни на програмата, като се опита да отговори на следните въпроси:

- 1) Как да се подобри изпълнението в оставащия период на програмата?
- 2) Как да се подобри обликът на програмата предвид концепцията за програмата или програмите, които ще я заместят?

По-специално, в оценката се разглежда

- а) значимостта на програмата, като се оценява в каква степен целите на програмата отговарят на нуждите, които трябва да се задоволят, и на проблемите, които трябва да се решат;
- б) ефективността на програмата, като се определя в каква степен са постигнати целите на програмата;
- в) ефикасността, като се проверява дали резултатите са постигнати на приемлива цена.

1.2. ОБЗОР

Програмата „Наказателно правосъдие“ цели да допринесе за утвърждаването на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в Европейския съюз чрез засилване на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси въз основа на принципа за взаимно признаване.

Тя преследва следните четири общи цели:

¹ ОВ L 58, 24.02.2007 г., стр. 13.

- а) насърчаване на съдебното сътрудничество с цел допринасяне за създаването на истинско европейско пространство на правосъдие в наказателноправната сфера въз основа на взаимно признаване и доверие;
- б) осигуряването на съвместимост между разпоредбите, приложими в държавите членки, каквато може да бъде необходима за подобряването на това сътрудничество, насърчаване на намаляването на съществуващите пречки от правно естество, възпрепятстващи доброто функциониране на съдебното сътрудничество, с цел засилване на координацията при разследването и повишаване на съгласуваността между съществуващите съдебни системи в държавите членки и Европейския съюз с оглед осигуряване на добро проследяване на резултатите от разследванията, провеждани от правоприлагащите органи на държавите членки;
- в) подобряване на контактите и обмена на информация и най-добри практики между правните, съдебните и административните органи и правните професии (адвокати и други специалисти, участващи в работата на съдебната система) и насърчаване на обучението на участниците в съдебната система за задълбочаване на взаимното доверие;
- г) увеличаване на взаимното доверие с оглед гарантиране на защита на правата на жертвите и обвиняемите.

За тяхното постигане с програмата се въвеждат четири различни вида дейности:

- конкретни действия, предприети от Комисията, които са предмет на обществени поръчки, по-специално обхващащи проучвания и изследвания, както и разработването и осъществяването на конкретни проекти в областта на информационните технологии, за да се улесни обменът и разпространението на информация,
- безвъзмездни средства (безвъзмездни средства за дейности) за конкретни транснационални проекти, представляващи интерес за целия Европейски съюз, представени от партньори, обединяващи задължително поне две държави-членки или поне една държава-членка и една страна кандидатка или присъединяваща се страна и/или национални проекти в рамките на държавите-членки при определени условия,
- безвъзмездни средства (безвъзмездни средства за оперативни разходи) за подкрепа на дейностите на неправителствени или други организации, преследващи цели от общоевропейски интерес, в областта на наказателното правосъдие,
- безвъзмездни средства за оперативни разходи за съфинансиране на разходите по постоянната работна програма

на Европейската мрежа за съдебно обучение, отговаряща за обучението на съдебните служители.

Предвиденият общ бюджет за оперативни разходи по програмата „Наказателно правосъдие“ за периода 2007—2013 г. възлиза на **196,85** млн. EUR. Сумата съответства на гласуваните годишни бюджети от 2007 до 2011 г. и на записаните суми във финансовото програмиране за 2012 и 2013 г.

Най-големият дял от финансовата подкрепа е предоставен за безвъзмездните средства за дейности и за безвъзмездните средства като цяло. През тези 5 години отделеният за безвъзмездни средства процент варира от 95 до 75 %. Така, минималният размер от 65 %, който е предвиден за безвъзмездни средства съгласно основния акт, е спазен.

1.3. ПРЕДИСТОРИЯ

Програмата за наказателно правосъдие (съкратено JPEN) е продължение на Рамковата програма за полицейско и съдебно сътрудничество по наказателни дела (AGIS²) за периода 2003—2007 г., приета на 22 юли 2002 г. от Европейския съвет.

През 2005 г. Комисията предложи създаването на нова рамкова програма³, наречена „Основни права и правосъдие“, която има четири конкретни цели, между които е насърчаването на съдебното сътрудничество с цел допринасяне за създаването на истинско пространство на правосъдие в наказателноправната сфера. Това бе естественото продължение на Програмата от Хага (ноември 2004 г.), която, освен останалото, подчертава, че създаването на Европа на гражданите минава и през създаването на европейско пространство на правосъдие, основано на принципа на взаимното признаване, където границите между страните повече не са пречка за извършването на съдебни процедури и за изпълнението на решенията. Програмата за наказателно правосъдие трябваше да позволи също прилагането на компютризирана система за обмен на информация от регистрите за съдимост. Предвиденият бюджет за наказателно правосъдие съставляваше най-големият дял от рамковата програма, а именно 36 %.

1.4. НАСТОЯЩ КОНТЕКСТ

Приетата през 2007 г. рамкова програма бе изготвена съгласно разпоредбите на Договорите в сила към този момент, но структурата ѝ бе замислена така, че да позволи плавен преход към новата институционална архитектура с влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Ето защо правното основание на специалната програма за наказателно правосъдие съдържа член 12 за взаимното допълване, в чийто параграф 1 се предвижда да се търси взаимодействие и взаимно допълване с други правни инструменти на Съюза, по-специално с инструментите в рамките на специалната програма за гражданско правосъдие и общите програми „Сигурност и гарантиране на свободите“ и „Солидарност и управление на миграционните потоци“.

² Решение 2002/630/ПВР на Съвета (ОВ L 203, 01.08.2002 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 25).

³ COM(2005)122 Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент, 6.4.2005 г.

- От 2007 до 2010 г. по програмата бяха отправени 14 покани за представяне на предложения, от които 11 приключиха с решение за възлагане, последвани от сключването на споразумения. Това са поканите за представяне на предложения от 2007, 2008 и 2009 г.⁴. За 2010 г. процедурата по поканите за представяне на предложения все още е в ход и поради това няма да бъде предмет на доклада.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА

2.1. ИНИЦИАТИВИ НА КОМИСИЯТА (ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ)

Годишната работна програма съдържа описание на дейностите по инициатива на Комисията, които трябва да се финансират от годишния бюджет. Тя обхваща различни теми, като проучвания, изследвания, създаване на обща компютризирана система за обмен на информация от регистрите за съдимост, конференции и срещи на експерти, дейности по анализ, мониторинг и оценка.

По-специално, от 2007 до 2010 г. Комисията финансира следните дейности:

- Разработване на европейския портал за електронно правосъдие (e-Justice), на информационни кампании за този портал и на проучвания за осъществимост, свързани с електронното правосъдие.
- Учредяването (в рамките на Форума за правосъдие) на наградата „Кристална везна“. Наградата се присъжда съвместно от Европейската комисия и от Съвета на Европа с цел да се открият и отличат новаторски и ефикасни практики в областта на организацията на съдебната система или в областта на прилагането на съдебни процедури в съдилищата.
- Организирането и редовното провеждане на Форума за правосъдие⁵, създаден през 2008 г. с цел въвеждане на механизъм за допитване до заинтересованите лица по политиките и практиката на ЕС в сферата на правосъдието, за насърчаване на най-добрите практики и нарастване на взаимното доверие и разбиране между практикуващите юристи в Европейския съюз.
- Проучвания и създаване на информационни технологии с цел взаимно свързване на европейско ниво на регистрите за съдимост и обмен на информация за предишни присъди между съдебните органи, включително подкрепа за създаването на софтуер в държавите членки, за разработването на софтуер за взаимно свързване (употреба на еднакво позоваване), както и подкрепа *intra-muros* за Комисията. Това обхваща и всички подготвителни действия предвид въвеждането на ECRIS през 2012 г.

⁴ Споразуменията за безвъзмездни средства се сключват в годината, следваща публикуването на поканите за представяне на предложения за проекти. Посочените в този доклад дати са датите на сключване на споразуменията за безвъзмездни средства за оперативни разходи и за безвъзмездните средства за дейности.

⁵ Съобщение на Комисията (COM(2008) 38 окончателен, прието на 4.2.2008 г.) относно създаването на форум за обсъждане на политиките и практиката на ЕС в сферата на правосъдието.

От 2007 до 2010 г. се сключиха и други договори за проучвания и семинари по актуални теми в наказателноправната област.

Общо се сключиха 64 договора на обща стойност 8,3 млн. EUR спрямо предвиден бюджет от 13,8 млн. EUR, което представлява степен на усвояване на предвидените средства от 60 %.

2.2. БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА (ПОКАНА ЗА ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ)

2.2.1. БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ДЕЙНОСТИ — ОБЩА ПОКАНА ЗА ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ

От 2008 до 2010 г. средно 31 проекта годишно са били предмет на споразумение за безвъзмездни средства или 94 проекта за трите години.

Общата степен на усвояване на бюджета за тригодишния период достигна 81,42 %, което като цяло е задоволително за сравнително нова програма в област, която държавите членки разглеждат с известна подозрителност. Средният годишен размер на отпуснатите суми варира от 170 000 EUR до 260 000 EUR. Една трета от финансираните проекти са на стойност по-малка от 100 000 EUR.

Дейностите са със средна продължителност от 18 до 24 месеца. 85 % от проектите за 2008 г. са приключени, а срокът на останалите ще изтече през 2011 г. За 2009 г. този процент е 55 %.

- **ПО ПРИОРИТЕТИ**

Таблицата по-долу е подредена по приоритети. Тя показва ясно съсредоточаване на финансирането по приоритета, свързан със сътрудничеството и обмена на добри практики, с 63 %. Това обаче не отразява напълно действителността, тъй като към съдебното обучение би трябвало да се добавят отпуснатите суми за Европейската мрежа за съдебно обучение (за която става въпрос по-надолу), получаваща финансиране от 800 000 EUR всяка година, което води до това, че делът на финансирането на съдебното обучение в цялата програма е 23 %.

Приоритети — година на поемане на задължението	2008 г.		2009 г.		2010 г.		Общо	%	
	Бр.	сума	Бр.	сума	Бр.	сума			
Съдебно обучение	7	1 488 060	3	307 554	7	821 574	17	2 617 188	13,59
Обмен на добри практики/сътрудничество по наказателноправни въпроси	25	4 722 286	19	4 225 843	20	3 259 102	64	12 207 231	63,38
Защита на жертвите	5	1 093 185	2	599 962	3	794 363	10	2 487 510	12,91
Обмен на информация			1	1 376 364	2	573 395	3	1 949 760	10,12
Общо	37	7 303 531	25	6 509 724	32	5 448 434	94	19 261 689	
Бюджет		8 000 000		6 800 000		8 900 000		23 700 000	

• ПО ВИДОВЕ БЕНЕФИЦИЕРИ

По-голямата част от бенефициерите по финансираните проекти са министерствата на правосъдието на държавите членки и университетските изследователски отдели (общо 83 %).

Все пак НПО получават средно 30 % от цялото отпуснато финансиране в рамките на поканите за представяне на проекти за дейност и на оперативни проекти.

• ГЕОГРАФСКО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ

- (1) През разглеждания период бяха представени общо 160 проекта и 94 бяха приети, което е твърде нисък процент (60 %).
- (2) Шест държави членки изобщо не представиха проекти. Това са Кипър, Дания, Ирландия, Литва, Словакия и Швеция. Извършването на задълбочена оценка би позволило да се установи какви са причините за тази липса на интерес.
- (3) Въпреки направените няколко опита пет държави членки не получиха никакво финансиране (Финландия, Гърция, Люксембург и Полша).

Особено активни са шест държави членки, които направиха 64 % от общия брой предложения и получиха 68 % от финансираните проекти. Поредността им според обема е: Испания, Обединеното кралство, Италия, Германия, Белгия и Нидерландия.

През тригодишния период броят на представените проекти и на възложените проекти като цяло е стабилен.

2.2.2. БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ДЕЙНОСТИ — СПЕЦИАЛНА ПОКАНА ЗА ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В периода 2008—2010 г. чрез програмата беше подкрепено изпълнението на конкретни проекти по взаимното свързване на националните регистри за съдимост в Европейския съюз. Проектните безвъзмездни средства, свързани с отправената през 2010 г. специална покана за представяне на предложения за електронно правосъдие (e-Justice), няма да бъдат оценявани тук, тъй като започнаха едва през 2011 г.

Подобряването на механизмите за предаване на съдебна информация относно осъжданията в Европейския съюз предполага извършването на обмен на тази информация между държавите членки в най-кратки срокове. Това става именно, чрез създаването на информатизирана информационна система. От 2008 до 2010 г. определеният за съфинансиране бюджет в тази конкретна област достигна сумата от 32 млн. EUR и имаше за цел да усъвършенства националните регистри за съдимост, като направи възможен електронният обмен с регистрите за съдимост на други държави членки.

Единствено националните органи, определени съгласно член 1 от Решение 2005/876/ПВР на Съвета от 21 ноември 2005 г. относно обмен на информация, получена от данните за съдимост⁶, имат право да представят проекти по приоритет „Взаимно свързване на регистрите за съдимост“.

През периода 2007—2009 г. 22 % от сумите, предвидени за регистрите за съдимост, не можаха да бъдат използвани, т.е. сума от 7 млн. EUR за три години, от която наказателното правосъдие не се възползва. Някои държави членки не представиха нито един проект в тази област. Това са Белгия, България и Дания, а 52 % от финансирането бе отпуснато на пет държави: Австрия, Литва, Румъния, Обединеното кралство и Унгария.

От 2010 г. този приоритет бе включен в общата покана за представяне на предложения и поради това повече не е предмет на специална покана за представяне на предложения.

2.2.3. БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ

За разлика от безвъзмездните средства за дейности, чийто предмет е съфинансиране на дейности, предназначени да подпомогнат постигането на цел, съставляваща част от политика на Европейския съюз, безвъзмездните средства за оперативни разходи имат за цел съфинансиране на функционирането на организации или мрежа, преследващи цел от общ европейски интерес или цел, съставляваща част от политика на Европейския съюз, като основата идея е, че Комисията ще финансира създаването на европейски мрежи, работещи за популяризиране на политиките на Европейския съюз.

⁶ ОВ L 322, 9.12.2005 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 6, стр. 56).

Безвъзмездните средства за оперативни разходи се отпускат, за да се подкрепи съществуването и функционирането на определена организация за период, който съвпада с нейната счетоводна година, в замяна на някои дейности, предлагани от организацията в годишната ѝ работна програма.

- Опитът между 2007 и 2010 г. показва, че този вид финансиране не среща очаквания интерес от страна на целевата група. Въпреки отправените три европейски покани за представяне на предложения за проекти едва 18 организации бяха финансирани и бяха усвоени 51 % от предвидените средства.
- Установи се, че често едни и същи организации кандидатстват и получават последователно финансиране, а нови бенефициери се явяват доста рядко. От тази гледна точка целта за подкрепа при създаването не е достигната към момента.
- Слабото участие и успеваемост са свързани с трудното доказване на действително европейско измерение от страна на участващите организации.

2.2.4. БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ДЕЙНОСТ — РАМКОВО СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА ПАРТНЬОРСТВО

С цел създаването на дългогодишна рамка за сътрудничество, за да приложат някои приоритетни области на програмата „Наказателно правосъдие“, през 2007 г. службите на Комисията решиха да използват рамкови споразумения за партньорство, подписвани с основни участници в сферата на съдебното обучение, заинтересовани от постоянно сътрудничество с институцията в съответните области. Тези партньорства предполагат наличието на общ интерес и единство на целите между Комисията и партньорите, както и трайно и стабилно определени и одобрени дейности, с мрежа, обединяваща определен брой бенефициери.

След поканата за представяне на предложения за проекти рамкови споразумения за партньорство се сключиха с Академията по европейско право (ERA), Европейската мрежа за съдебно обучение (REFJ) и Европейския институт по публична администрация (IEAP). Сроктът на тези споразумения изтича през юли 2011 г.

От 2007 до 2009 г. за рамковите споразумения за партньорство бе предвидено да се отпусне сума в максимален размер от 8,9 млн. EUR. В действителност общата отпусната сума не надхвърля 2 милиона.

- Процедурата за партньорство не внася добавена стойност спрямо общите покани за представяне на предложения. Освен това тя не позволи да се създаде мрежа от основни надеждни партньори, с които Комисията да може да поддържа трайни и стабилни отношения за ефикасното прилагане на съдебното обучение. Към момента съдебното обучение е предмет на оценка само по себе си, което ще позволи да се определи какви инструменти и способности за финансиране са най-подходящи.

2.2.5. БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В МОНОПОЛНО ПОЛОЖЕНИЕ

В светлината на опита, придобит по Програмата за обмен за съдебните власти през 2004, 2005 (пилотен проект) и 2006 г. (подготвителна дейност), и на сътрудничеството с Европейската мрежа за съдебно обучение (REFJ), която досега отговаряше за организацията на обмена и срещите между учебни заведения за магистрати, Съветът реши да включи REFJ в основния акт на програмата за наказателно правосъдие. Съгласно член 4, точка г) могат да се предоставят безвъзмездни средства за оперативни разходи за съфинансиране на разходите по постоянната работна програма на Европейската мрежа за съдебно обучение.

REFJ е международно сдружение с нестопанска цел (AISBL) по белгийското право, създадено през 2000 г., което обединява повечето европейски учебни заведения за магистрати, отговарящи за обучението на съдиите и на прокурорите. Към момента REFJ обединява органите, които отговарят за съдебното обучение в 27-те държави-членки.

Безвъзмездните средства се отпускат след заявление, подадено от REFJ, и след като бе проверено, че организацията отговаря на критериите за изключване и че нейното предложение е в пълно съответствие с целта за съдебно обучение, преследвана от програмата „Наказателно правосъдие“. Безвъзмездните средства се оформят със сключването на споразумение за безвъзмездни средства.

Спецификите на програмите за обмен са две — обмен на магистрати с цел задълбочаване на взаимното познаване на съдебната практика и на усещането за принадлежност към общо съдебно пространство.

От 2007 до 2010 г. REFJ получи сума в размер на 7 152 071,31 EUR от предвиден максимален размер в годишния бюджет от 9,5 млн EUR или 75 % от отпуснатите средства. От 2007 г. насам 667 съдии и прокурори успяха да се възползват от краткосрочните и дългосрочни програми за обмен.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА

3.1. ЗНАЧИМОСТ

В каква степен целите на програмата отговарят на нуждите, които трябва да се удовлетворят и на проблемите, които трябва да се разрешат?

Оценка в средата на периода показва, че програмата е допринесла за създаването и утвърждаването на европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие, като насърчава конкретни форми на сътрудничество в областта на наказателното правосъдие на основата на взаимното признаване.

Финансираните дейности насърчават постоянния обмен на информация с електронни средства, утвърждават трансграничното съдебно обучение на професионалните съдебни служители в областта на наказателното право, поощряват обмяната на добри практики между държавите-членки и насърчават подкрепата за жертвите.

Броят на молбите за финансиране на дейност постоянно се увеличава, което показва нарастващ интерес към програмата, която със сигурност не е достигнала оптималния си размер. Всъщност някои държави са представени слабо или изобщо не са представени и имат значителен потенциал за развитие. Трябва да се направят усилия за популяризиране на програмата и за въвеждане на средства за подпомагане на подобряването на качеството на предложенията. През април 2010 г. бе организиран информационен ден, на който се събраха близо 100 участници.

След тригодишно изпълнение се констатира, че безвъзмездните средства за оперативни разходи и договорите за партньорство не постигат очаквания успех, което поставя под въпрос тяхната значимост и съответствие с преследваните цели.

При безвъзмездните средства за оперативни разходи това произтича от обстоятелството, че за разлика от оперативните разходи за дейности, които служат за съфинансиране на конкретна дейност със специфични за нея продължителност и бюджет, независимо от другите дейности на кандидатстващата организация, с безвъзмездните средства за оперативни разходи се финансират оперативните разходи на организацията. Ето защо, с цел надзор и контрол на тези две операции, по които се получават безвъзмездни средства (работната програма, от една страна, и дейността, от друга), от финансова гледна точка е задължително организацията да притежава управленски и счетоводни инструменти, които ѝ позволяват това положение да бъде управлявано надеждно и контролируемо; в действителност извършваните от бенефициера разходи при осъществяването на различните му дейности трябва да бъдат разпределяни според тяхното предназначение, а именно, или неговия оперативен бюджет, или бюджета за неговата конкретна дейност.

Трябва да се търси взаимодействие с другите програми, които насърчават подобни дейности („Гражданско правосъдие“, „Предотвратяване и борба с престъпността“, Дафне).

3.2. ЕФИКАСНОСТ

3.3. В каква степен са постигнати целите на програмата?

През разглеждания период съотношението на финансираните проекти спрямо бюджета не бе задоволително. Тази тенденция обаче отбеляза обрат през 2010 г., понеже молбите за финансиране на дейности се удвоиха спрямо 2009 г. Слабата ефикасност на програмата се дължи на няколко фактора:

Непознаване на програмата, процент на участие, който се оценява като нисък и изискващ твърде голям размер на съфинансиране, твърде голяма усложненост при изпълнението, източник на правна несигурност и на забавяне в управлението.

Несъмнено положителната промяна в броя на молбите за финансиране е резултат от кампаниите за повишаване на осведомеността, проведени през 2009 и 2010 г. от Комисията, за популяризиране на програмата в държавите членки.

Тя може да се отдаде и на по-добрите условия за финансиране (предварително финансиране, което от 70 % става 80 %, и изискване за съфинансиране, намалено

от 30 на 20 % и дори на 10 % в специалния случай на поканата за представяне на предложения за електронно правосъдие (e-Justice) през 2010 г.

Въвеждането на нова система за електронна регистрация и оценка на предложенията онлайн (PRIAMOS) силно облекчи достъпа до програмата и ускори процедурата за оценяване.

3.4. ЕФЕКТИВНОСТ — СЪОТНОШЕНИЕ РАЗХОДИ—ПОЛЗИ

Получени ли са резултатите на приемлива цена?

През разглеждания период бяха приключени 11 покани за представяне на предложения и бяха отпуснати 155 безвъзмездни средства, т.е. средно 14 безвъзмездни средства на покана за представяне на проект. Това ниво на „ефикасност“ е слабо спрямо други програми с равностоеен размер. Например през 2009 г. с програмата ДАФНЕ бяха финансирани 43 проекта, като бе публикувана само една покана за представяне на предложения, обхващаща две бюджетни години.

Ако се сравни с други програми, периодът на сключване на договори, между вземането на решение за възлагане от разпоредителя с бюджетни кредити и влизането в сила на споразуменията, е дълъг (средно 5-6 месеца).

През разглеждания период средният размер на индивидуалните безвъзмездни средства бе 380 000 EUR за безвъзмездните средства за дейности и 128 000 EUR за безвъзмездните средства за оперативни разходи. В бъдеще този доста нисък среден размер би трябвало да се увеличи поради нарастващия дял на финансиране в полза на проекти на висока стойност в областта на информационните технологии с цел подобряване на обмена на информация между държавите-членки.

3.5. УСТОЙЧИВОСТ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Какви са дългосрочните последици от програмата и устойчиви ли са те?

Програмата „Наказателно правосъдие“ е нова и е трудно да се прецени нейното дългосрочно въздействие. Все пак тя направи възможно започването и утвърждаването на дейността в областта на европейското наказателно правосъдие на някои от основните участници и по-специално на Европейската мрежа за съдебно обучение. Тя също позволи на държавите членки да финансират част от разходите, свързани с взаимното свързване на регистрите за съдимост, като по този начин благоприятства по-дългосрочното сътрудничество. Създаването на портала за електронно правосъдие (e-Justice) и постоянните усилия за актуализиране благоприятстват и обогатяват установяването на единно европейско съдебно пространство.

Целите, участниците и финансираните видове дейност по програмата „Наказателно правосъдие“ са доста близки до тези по програмата „Гражданско правосъдие“⁷, което може да създаде припокривания, ненужно съперничество между двете

⁷ Решение 1149/2007/ЕО от 25.9.2007 г., ОВ L 257/16

програми и рискове от неравностойно третиране. Премахването на третия стълб несъмнено ще бъде благоприятно за по-добрата разбираемост на програмата. Занапред не е необходимо програмите „Гражданско правосъдие“ и „Наказателно правосъдие“ да се разделят в рамките на различни правни правни основания.

Желаните последици са по-голямо съдебно сътрудничество между различните участници в програмата. Такава цел имат проектите, насърчаващи партньорството между поне две държави-членки. Търсенето на партньорство трябва да се засили с активни мерки от страна на Комисията, чрез подобряване на оформлението на интернет страницата, на нейното по-бързо актуализиране и постоянното публикуване на новостите по програмата.

3.6. ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ

В каква степен финансираните проекти позволяват на Комисията да осъществи целите на нейната политика в областта на правосъдието?

Комисията следи приетите предложения да съответстват на приоритетите, които се съдържат в Годишната работна програма. Въпреки това връзката на всеки проект и/или обществена поръчка с приоритета, за който получават финансова подкрепа, все още не е систематизирана. Следенето за това пълно съответствие би трябвало да се подобри, за да може наред с другото по-добре да се определят приоритетите в бъдещите годишни работни програми и по-добре да се оцени предвидената за тях финансова подкрепа. От тази гледна точка системата за онлайн кандидатстване и оценяване PRIAMOS би могла да се използва по-добре като статистически инструмент, тъй като позволява да се оцени нивото на съответствие по приоритет.

3.7. ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

В каква степен програмата и финансираните проекти имат добавена стойност спрямо това, което би се постигнало от националните мерки в държавите-членки в тази област?

„Нуждата от Европа“ в областта на наказателно правосъдие не беше очевидна при изготвянето на основния акт, но е на път да се утвърди. Броят на участващите в програмата организации нараства и участието на НПО е постоянно. В специфичната област на наказателното правосъдие концепцията за европейска добавена стойност все още остава неясна, а подходящото ниво на намеса на Европейския съюз е трудно да се определи. Тези две понятия изискват по-широко разискване между различните заинтересовани страни.

Европейската добавена стойност е част от критериите за възлагане на предложенията, но нейното тълкуване не е хармонизирано между различните програми на ГД „Правосъдие“. Например за получаване на безвъзмездни средства за оперативни разходи по програмите ДАФНЕ⁸, „Основни права“⁹ и „Гражданско правосъдие“ се изисква да се докаже активно присъствие в значителен брой държави, което не стои по този начин за програмата „Наказателно правосъдие“.

⁸ Решение 779/2007, 20.6.2007 г.

⁹ Решение L 110/33, 19.4.2007 г.

Тежестта на европейската добавена стойност при оценяването на критериите за възлагане е слаба (15% от общия брой критерии за възлагане) и би могла да бъде увеличена.

Според един от критериите за подбор изрично се предвижда, че предложенията трябва да бъдат направени от поне две държави-членки или от поне една държава-членка и една друга страна, която може да бъде или присъединяваща се страна, или страна кандидатка. Основната идея е да се насърчи партньорството, трансграничното сътрудничество, обменът на добри практики. Близко 80 % от финансираните суми се изразходват за транснационални проекти. При определени условия за програмата се допускат и т.нар. национални проекти, но е ясно, че всички проекти трябва да имат европейско измерение.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

От създаването си през 2007 г. програмата „Наказателно правосъдие“ позволи да бъдат подкрепени 155 проекта и 64 договора. В Оценката на програмата се заключава, че това финансиране трябва да продължи, тъй като финансираните дейности засягат конкретни действителни проблеми и допринасят по положителен и допълнителен начин прилаганите в тази област национални мерки.

Оценката обаче разкри и няколко слабости, които е необходимо да се поправят, за да бъдат европейските мерки още по-ефикасни.

Разделеното прилагане на „Гражданско правосъдие“ и „Наказателно правосъдие“, и други програми означава, че не се извлича възможно най-голяма полза от съществуващото взаимодействие и това може да доведе до ненужно дублиране.

Предвид постоянната цел за насърчаване на съдебното сътрудничество програмата би трябвало да обедини мерките, които имат за цел подкрепа на сътрудничеството по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, за да се гарантира по-добра координация между тези две области на правото, най-вече след влизането в сила на Договора от Лисабон през декември 2009 г., с който се премахва структурата „от стълбове“. Би могло да се предвиди сближаване с други програми на ГД „Правосъдие“, и по-специално програмите Дафне и „Основни права“.

Не бе доказано, че програмата е най-подходящият инструмент за подкрепа на проектите, включващи закупуването на оборудване с цел взаимно свързване на регистрите за съдимост. Като се имат предвид високата им цена и националният им характер, този вид проекти би могъл да се обхване по по-подходящ начин от структурните фондове.

Следователно от коментарите в доклада може да се състави списък с препоръки:

4.1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТИ

Следенето на годишните приоритети ще се подобри благодарение на увеличено използване на системата за регистрация и оценка на предложенията онлайн PRIAMOS, която позволява предложенията да се класират по приоритет и съответно да се установяват конкретните нужди по места. Тези статистически

данни биха могли да се използват като инструмент за подпомагане при определянето на годишните приоритети.

4.2. ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

Проучването разкри наличието на нарастващ брой проекти с европейска добавена стойност в областта на наказателното правосъдие. За участващите организации обаче този критерий остава един от най-трудните за изпълнение. Неговото тълкуване не е хармонизирано в ГД „Правосъдие“ и тежестта му спрямо спрямо другите критерии за възлагане е слаба (15 %).

Комисията възнамерява да насърчи дебатите, за да се определи по-добре този критерий, както и подходящото ниво на своята намеса спрямо националните инструменти за финансиране. В процедурата по подбор би могло да се предвиди увеличаване на тежестта на критерия относно европейската добавена стойност.

4.3. ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ

С цел увеличаване на ефикасността на програмата при постоянен брой на човешките ресурси Комисията възнамерява да продължи хармонизацията и опростяването на насоките (ежегодно актуализиране на практическо ръководство за кандидатите), на формулярите за молба за безвъзмездни средства и на критериите за оценка.

Предварителните графици на поканите за представяне на предложения трябва да се публикуват достатъчно рано и Комисията трябва да следи за спазването на всички предвидени срокове.

Освен това кандидатите за безвъзмездни средства трябва да бъдат уведомявани своевременно и ясно за действащите процедури, като им се предостави достатъчен срок, за да подготвят предложението си.

За да увеличи броя на финансираните предложения на покана за представяне на предложения за проект, Комисията ще обмисли публикуването само на една покана за представяне на предложения за проект за дейности на всеки две години.

Ще се обмисли повече да не се използват безвъзмездните средства за оперативни разходи, които не са доказали своята ефикасност.

С цел икономии от мащаба Комисията ще се стреми да преориентира финансовата си подкрепа към по-големи проекти.

С цел хармонизация с други програми на ГД „Правосъдие“ и ефикасност на управлението, ще се насърчи „изнасянето“ на някои функции (например : оценка на критериите за възлагане).

4.4. ПУБЛИЧНОСТ И ПОПУЛЯРНОСТ НА ПРОГРАМАТА

Интернет страницата на програмата трябва да се подобри, за да се осигури по-голяма публичност, по-специално чрез изпращане на предупредителни съобщения на естествените партньори на програмата (предишни бенефициери, членове на

програмен комитет, действащи мрежи....). Целта е по-доброто разпространяване на резултатите от поканите за представяне на предложения, на новите покани за представяне на предложения и на списъка на организациите, които могат да станат партньори по проект.

Ще трябва да се положат подходящи усилия (например: информационни кампании, често задавани въпроси ...) към слабо представените в програмата държави-членки (CY, DK, IR, LT, SK, S, EE, FI, GR, LU и PL) с цел по-добро запознаване с програмата и оказване на помощ за подобряване на качеството на предложенията.

За да се насърчи установяването и укрепването на „гражданско общество на наказателното право“, тези усилия за повишаване на осведомеността ще се съсредоточат върху НПО, чийто процент на участие в програмата е недостатъчен.

Ще се обмисли сближаване с другите програми на ГД „Правосъдие“, с цел да се осигури по-голям критичен размер и по този начин по-голяма публичност.

Чрез партньорство или съвместно управление ще се обмислят други форми на сътрудничество с организации с установена репутация в тази област на дейност, като Съвета на Европа, ОИСР и т.н.