

Страсбург, 17.4.2018г.
COM(2018) 450 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Съобщение относно политиката на ЕС по въпросите на разширяването — 2018 г.

{SWD(2018) 150 final} - {SWD(2018) 151 final} - {SWD(2018) 152 final} -
{SWD(2018) 153 final} - {SWD(2018) 154 final} - {SWD(2018) 155 final} -
{SWD(2018) 156 final}

I. ВЪВЕДЕНИЕ

През ноември 2015 г. Европейската комисия изготви **средносрочна стратегия за политиката на ЕС по въпросите на разширяването**, която продължава да е валидна. В настоящото съобщение се извършва преглед на напредъка, постигнат при изпълнението на политиката на разширяване към края на януари 2018 г., а съответните страни се насърчават да поддържат темпа на провежданата модернизация чрез политически и икономически реформи в съответствие с критериите за присъединяване.

Процесът на разширяване продължава да се основава на **установени критерии и справедливи и строги условия**. Всяка държава се оценява въз основа на **собствените си постижения**. Оценката на постигнатия напредък и идентифицирането на слабостите имат за цел да дадат стимули и насоки на държавите за провеждане на необходимите мащабни реформи. За да се превърне перспективата за разширяване в реалност, неотклонното следване на подхода, при който се започва работа първо по основните принципи, продължава да е от съществено значение. Продължават да са налице структурни недостатъци, по-специално в ключови области като правовата държава и икономиката. Страните — кандидатки за присъединяване, трябва да постигнат необходимите резултати в областта на правовата държава, съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, сигурността, основните права, демократичните институции и реформата на публичната администрация, както и в областта на икономическото развитие и конкурентоспособността. Заради сложността на необходимите реформи процесът е дълготраен.

Важно е да се отчете, че преговорите за присъединяване не са и никога не са били самоцел. Те са част от **по-общ процес на модернизация и реформи**. Необходимо е правителствата на държавите, обхванати от процеса на разширяване, да пристъпят по-активно към изпълнението на нужните реформи и действително да ги направят неотменна част от своята политическа програма — не защото ЕС го изисква, а защото това е в интерес на техните граждани. Възприемането на основни европейски ценности като принципа на правовата държава е ключово за направения от това поколение избор да се стреми към членство в ЕС. Публичната подкрепа за бъдещите разширявания ще зависи от степента на подготвеност на страните кандидатки. Реформите, осъществявани в контекста на процеса на присъединяване към ЕС, следва да допринесат за това да се увеличи доверието на гражданите както на държавите — членки на ЕС, така и на страните кандидатки.

През февруари 2018 г. в съобщението си „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“¹ Европейската комисия потвърди отново сигурната, основана на заслуги перспектива за членство в ЕС за **Западните Балкани**. Това е ясно послание, с което да се насърчат Западните Балкани като цяло, както и знак за ангажимента на ЕС към европейското им бъдеще. Лидерите от региона не трябва да оставят никакво място за съмнение, що се отнася до стратегическата им ориентация и ангажимент. Регионалното сътрудничество и добросъседските отношения са от съществено значение за напредъка на съответните държави по пътя към ЕС. Европейската комисия също така заяви, че нашият Съюз трябва да стане по-силен и по-стабилен, преди впоследствие да може да се разшири. Ето защо в съответствие със

¹ [COM\(2018\) 65 final](#)

своята Пътна карта за по-обединен, по-силен и по-демократичен съюз² Комисията през цялата година ще поставя на преден план инициативи, чиято цел е подобряването на демократичната, институционалната и свързаната с политиките рамка за Съюза за 2025 г. въз основа на настоящите Договори.

Турция е ключов партньор за ЕС и страна кандидатка, с която продължи да се води диалог на високо равнище и да се осъществява сътрудничество в области от общ интерес, включително да се оказва подкрепа за сирийските бежанци. Комисията призна легитимната необходимост Турция да предприеме бързи и пропорционални действия с оглед на неуспешния опит за преврат от юли 2016 г. При все това Турция значително се отдалечава от Европейския съюз, по-конкретно в областите на правовата държава и основните права и чрез отслабване на ефективния контрол и баланс в политическата система. Европейската комисия многократно призова Турция да обърне тази негативна тенденция като приоритетно действие.

II. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ ОТ 2015 г.

Извършването на реформи в областта на **правовата държава, основните права и доброто управление** продължава да бъде най-неотложният въпрос пред държавите, обхванати от процеса на разширяване. Това е също така основен показател, спрямо който ЕС ще оценява перспективите им. Те трябва да възприемат тези основни ценности на ЕС много по-категорично и надеждно. Неутвърждаването на тези ценности също така е пречка за инвестициите и търговията. Укрепването на принципа на правовата държава не е просто институционален въпрос. За него са нужни промени в обществото.

а) Принцип на правовата държава

Въпреки нарастващия акцент върху реформите в областта на правовата държава напредъкът в държавите, обхванати от процеса на разширяване, остава неравномерен. В бившата югославска република Македония твърдият ангажимент на новото правителство за изпълнение на приоритетите за спешни реформи имаше положително въздействие върху правовата държава. След опита за преврат през юли 2016 г. положението по отношение на принципа на правовата държава в Турция продължи да се влошава.

Успешното реформиране на **съдебната система** е дългосрочен процес, изискващ неотклонна политическа воля в целия политически спектър, и на държавите, обхванати от процеса на разширяване, предстои много работа. В Албания продължаващият безпрецедентен процес на повторна оценка на съдиите и прокурорите се очаква да даде тласък на съдебната система, що се отнася до професионализма, независимостта и почтеността. В Турция масовите уволнения на съдии и прокурори, както и конституционните промени допълнително подкопаха ефективността и независимостта на съдебната власт.

Страните трябва по безкомпромисен начин да изкоренят **корупцията** и да премахнат всички елементи на обсебване на държавата от частни интереси. Корупцията продължава да е широко разпространена, независимо от продължаващите усилия за

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf

привеждане на правната и институционалната рамка в съответствие с достиженията на правото на ЕС и европейските стандарти. Силните и независими институции са ключови за предотвратяването и борбата с корупцията, особено по високите етажи, и за провеждането на по-ефективни разследвания и наказателни преследвания, водещи до окончателни съдебни решения, които се изпълняват и съдържат възпиращи санкции. Необходима е по-голяма прозрачност при управлението на публичните средства, особено на всички етапи от обществените поръчки — област, която е особено податлива на корупция.

Създадени са специализирани органи, но случаите на необяснимо забогатяване сред видни политически личности рядко се разследват. Ограниченият напредък сочи за липса на действителна политическа воля, съчетана с все още ограничен административен капацитет. По-голямата прозрачност и отчетност, разделението на властите и по-силните независими надзорни органи продължават да бъдат от съществено значение. Усилията, които бяха предприети в Триест през 2017 г. за постигане на съгласие относно регионален инструмент за обмен на данни във връзка с разкриването на информация за имущественото състояние и конфликтите на интереси, биха могли да допринесат за подобряване на резултатите от работата по случаи на корупция на Западните Балкани.

Организираната престъпност продължава присъства силно в държавите, обхванати от процеса на разширяване. Мощни престъпни групировки продължават да действат във и от региона на Западните Балкани и Турция. Регионът продължава да бъде важен входен маршрут за трафика на незаконни стоки, по-специално наркотици и оръжие, и на хора към ЕС. Страните, обхванати от процеса на разширяване, във все по-голяма степен си сътрудничат с правоприлагащите агенции на ЕС, като например Европол и Евроюст, и постепенно подобряват капацитета си за справяне с конкретни видове организирана престъпност, в това число трафика на наркотици. В Албания мащабни операции на правоприлагащите органи доведоха до успешното изземване на големи количества на канабис, а неотдавна и на кокаин, идващ от Латинска Америка. При все това числеността на персонала и зачитането на оперативната независимост на правоприлагащите органи продължават да са проблем в региона. Продължава да е налице несъответствие между анализа на заплахите от организираната престъпност и определяните оперативни приоритети, което намалява успеваемостта при ефективното разбиване на престъпните групи. Властите също така трябва да започнат да извършват финансови разследвания — съгласно методиката на Специалната група за финансови действия — и да подобрят резултатите при конфискацията на облаги от престъпна дейност. Създаването и укрепването на централизирани агенции за установяването и проследяването на активи от престъпна дейност (служби за възстановяване на активи) в държавите, обхванати от процеса на разширяване, могат да повишат ефективността на националните им системи за възстановяване на активи и да улеснят оперативното сътрудничество със службите за възстановяване на активи в държавите — членки на ЕС. Що се отнася до борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма, държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва като приоритет да приведат законодателството и практиките си в съответствие с препоръките на Специалната група за финансови действия. Следва спешно да се постигнат конкретни и устойчиви резултати в борбата с корупцията, изпирането на пари и организираната престъпност.

За да се бори с **тероризма**, насилническият екстремизъм, радикализацията, и по-специално явлениято (завръщащи се) чуждестранни бойци терористи, ЕС засили оперативното сътрудничество с всяка от страните, обхванати от процеса на разширяване. Във всички страни се полагат трайни усилия за привеждане на законодателството и практиките в областта на борбата с тероризма и борбата с радикализацията в съответствие със стандартите и практиките на ЕС. При все това ефективността на структурите на национално и регионално равнище може още да се увеличи, за да се постигнат конкретни резултати, по-специално по отношение на предотвратяването на насилническият екстремизъм, трафика на оръжия, финансирането на тероризма, борбата с изпирането на пари, обмена на информация и политиките за борба с радикализацията. Мрежата на ЕС за осведоменост по въпросите на радикализацията подкрепя голяма част от тези дейности. Борбата с тероризма следва да бъде допълнително засилена с всеки от партньорите от Западните Балкани и с Турция. Стандарти за защита на личните данни следва да се приведат в съответствие със стандартите на ЕС, за да могат да бъдат сключени споразумения за сътрудничество с Евроекспертната група. Вдъхновени от по-ранната съвместна работа в борбата с тероризма, през 2017 г. ЕС и партньорите от Западните Балкани постигнаха съгласие относно комплексното управление на вътрешната сигурност за Западните Балкани — нов подход за изграждането на капацитет и извършването на реформи в управлението на сигурността в региона.

б) Основни права

Основните права до голяма степен са залегнали в законодателството на Западните Балкани, но са нужни значителни усилия, за да се осигури тяхното зачитане на практика. През периода на докладване в Турция беше отбелязано трайно силно влошаване на положението в ключови области, засягащи основните права.

Особено внимание следва да се обърне на гарантирането на **свободата на изразяване** и свободата на независимостта на медиите като стълб на демокрацията в целия регион. В някои държави се наблюдава значително влошаване на положението в това отношение, включително сериозни крачки назад в Турция, където над 150 журналисти все още са в затвора. В други държави се отчита в най-добрия случай ограничен напредък. Нападенията и заплахите срещу журналисти продължиха, а разследванията и наказателното преследване остават бавни. Опитите за оказване на влияние върху независимостта на обществените радио- и телевизионни оператори и непрозрачното публично финансиране за медиите все още са широко разпространени във всички страни, обхванати от процеса на разширяване. Тези злоупотреби подкопават не само основното право на свобода на изразяване, но и демокрацията в региона. Правителствата трябва да предприемат незабавни и конкретни мерки за прилагането на действащата нормативна уредба в областта на свободата на изразяване и да подобрят цялостната среда по отношение на свободата на медиите. ЕС твърдо подкрепя местните организации на гражданското общество, защитниците на правата на човека, журналистите и независимите медии, които често са подложени на сплашване. Техният принос е от съществено значение за осигуряването на отчетност на правителствата във връзка със свободата на изразяване и с всички други основни права.

Във всички държави, обхванати от процеса на разширяване, са необходими по-големи усилия за ефективно справяне с нарушенията на **правата на детето**, които продължават да са широко разпространени. Правителствата също така трябва

приоритетно да предприемат действия за борба с дискриминацията, насочена срещу **лицата с увреждания, малцинствата** и други уязвими групи. Трябва да се направи повече за насърчаване на **равенството между половете** и за предотвратяване и борба с насилието срещу жените. Въпреки че на Западните Балкани бе постигнат напредък по отношение на правата на лесбийките, гейовете, бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните лица, са необходими допълнителни усилия, за да се сложи край на дискриминацията, заплахите и насилието. Приоритет трябва да се даде и на въпроса с несигурното положение на **ромите**, тъй като те продължават да се сблъскват със социално изключване, маргинализиране и дискриминация. **Условията в затворите** трябва да се подобрят, а процесуалните права на заподозрените лица и обвиняемите, както и правата на жертвите — да бъдат приведени в съответствие с достиженията на правото на ЕС. В Турция указите, приети в рамките на извънредното положение, ограничиха основни процесуални права, включително правото на защита.

в) Функциониране на демократичните институции и реформа на публичната администрация

Правилното функциониране на **демократичните институции** продължава да бъде ключово предизвикателство в редица държави. Това включва воденето на конструктивен диалог в целия политически спектър, и по-специално в **парламентите**. Въпреки че е постигнат известен напредък, някои основни аспекти на провеждането на демократични избори продължават да са предизвикателство. Препоръките на мисиите за наблюдение на изборите следва да бъдат правилно изпълнени. Отчетността на парламента, която е съществен елемент на добре функциониращата демокрация, трябва да залегне в основата на политическата култура.

В Турция — при все че се признава легитимната необходимост страната да предприеме бързи и пропорционални действия предвид неуспешния опит за преврат — съществуват сериозни опасения по отношение на пропорционалността на мерките, предприети в рамките на извънредното положение, което продължава да е в сила и което ограничи ключовата законодателна функция на парламента, докато пространството за диалог между политическите партии се стесни още повече. В рамките на референдум, организиран в условията на извънредното положение, бяха одобрени мащабни конституционни промени, които по оценка на Съвета на Европа се характеризират с недостатъчен контрол и баланс и застрашават разделението на властите.

Капацитетът на националните парламенти в страните от Западните Балкани да упражняват основната законодателна и надзорна функция е подкопан от липсата на политически диалог, прекомерното използване на спешни парламентарни процедури и липсата на конструктивна ангажираност от всички участници в процеса. Продължава да е налице политическа култура на разединение, въпреки че някои бойкоти бяха преодолени. В Албания междупартийното политическото споразумение от май 2017 г. позволи парламента да възобнови работата си преди прекъсването на дейността му във връзка с изборите. В бившата югославска република Македония новият парламент положи усилия, за да възстанови капацитета си за контрол над изпълнителната власт. В Черна гора обаче опозицията бойкотира законодателната дейност от свикването на парламента през ноември 2016 г. насам. Ефективността на парламента и качеството на законодателството в Сърбия са засегнати от липсата на подходящ парламентарен

контрол над проектите на законодателни актове. В Косово* работата на парламента както при предходната, така и при сегашната управляваща коалиция беше белязана от политическа поляризация и парализа, макар че неотдавна парламентът ратифицира споразумението за определяне на границата с Черна гора. В Босна и Херцеговина приемането на законодателство, произтичащо от програмата за реформи, бе негативно повлияно от напрежението между партиите в управляващата коалиция, което доведе до забавяне на реформите. Въпреки че провеждането на избори в региона като цяло преминава без сериозни инциденти, наличието на значителни недостатъци, сред които политизирането на изборителните органи, злоупотребата с държавни средства и липсата на прозрачност при финансирането на политическите партии и изборителните кампании, се отразява на доверието на гражданите в изборния процес.

Реформата на публичната администрация е от първостепенно значение за укрепването на управлението на всички равнища. Това включва подобряване на качеството и отчетността на администрацията, повишаване на професионализма, деполитизацията и прозрачността, също и при назначаването и освобождаването от длъжност, по-прозрачно управление на публичните финанси, както и по-добри услуги за гражданите. Също така трябва да се намери подходящ баланс между централното, регионалното и местното управление. Докато на Западните Балкани в някои области се отчита умерен напредък, то Турция направи сериозни крачки назад, що се отнася до обществените услуги и управлението на човешките ресурси и отчетността.

Налице са всеобхватни **стратегии за реформа** на публичната администрация и на управлението на публичните финанси, като изключение правят единствено Босна и Херцеговина и Турция. Закъсненията в изпълнението и финансовата устойчивост на реформите продължават да будят безпокойство. Прозрачността на бюджета в много случаи се увеличи. Качеството на **стратегическото планиране** на централното държавно управление и връзките със секторното планиране на Западните Балкани трябва да бъдат значително подобрени. Политиките, законодателството и публичните инвестиции все още често се изготвят без систематични оценки на въздействието и консултации. Основен проблем в повечето страни е широкото използване на спешни законодателни процедури. Все още не е осигурена **професионализацията на държавната служба** във всички страни. Въпреки осъвремененото законодателство за държавната служба редовно се правят изключения, особено във връзка с назначаването и освобождаването от длъжност на висши държавни служители.

Във всички страни, обхванати от процеса на разширяване, **структурата на държавната администрация** трябва допълнително да бъде рационализирана. Сходни административни органи на Западните Балкани имат различен статут, като много от тях се считат пряко на правителството или парламента, а не на съответното министерство. Няма достатъчно отчетност и докладване между подчинените агенции и ведомствените им институции. С цел да подобрят **предоставянето на услуги**, повечето страни, обхванати от процеса на разширяване, се съсредоточиха върху въвеждането на електронни административни услуги, но при инициативите често липсват стратегическо управление и координация. Повечето страни отбелязаха напредък, като

*Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

приеха осъвременени закони за общите административни процедури, но в много страни все още е необходимо да се измени значителна част от секторното законодателство, за да се ограничат максимално специалните административни процедури.

г) Миграция

Предизвикателства, свързани с бежанската криза и незаконната **миграция**, заемаха централно място в работата на ЕС със страните, обхванати от процеса на разширяване. Постигнат бе напредък благодарение на съвместната работа по миграционните маршрути през Източното Средиземноморие/Западните Балкани. Контрабандата на мигранти и трафикът на хора продължават да са проблем. Необходими са повече усилия, за да се гарантира, че страните са по-добре подготвени да посрещнат предизвикателствата, свързани с миграцията, включително що се отнася до намаляването на незаконната миграция, дейностите в областта на връщането, защитата на границите и предотвратяването на незаконната миграция, както и изграждането на капацитет в областта на убежището, социалното приобщаване и интеграцията, в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Полагайки изключителни усилия, понастоящем Турция дава подслон на над 3,5 милиона регистрирани сирийски бежанци, като ЕС е все така ангажиран да помага на страната да се справи с това предизвикателство. Постигането на конкретни резултати при сътрудничеството по линия на Изявлението на ЕС и Турция продължи. Затвърди се тенденцията на значително намаляване на незаконните и опасни преминавания и на човешките жертви в Егейско море. През 2017 г. по маршрута през Източното Средиземноморие са пристигнали 42 319 мигранти спрямо 182 277 през 2016 г., което представлява спад от почти 77 %. Турската брегова охрана продължи да патрулира активно и да предотвратява незаконните преминавания и установяването на нови маршрути. Механизмът на ЕС за бежанците в Турция продължава да предоставя подкрепа за нуждите на бежанците и да подпомага приемащите общности. Бяха сключени договори за целия първи транш от 3 милиарда евро. Към момента плащанията са достигнали 1,9 милиарда евро. В съответствие с Изявлението на ЕС и Турция започна мобилизирането на втория транш от Механизма. Механизмът се доказва като едно от най-бързите и най-ефективни средства на ЕС за подпомагане, като чрез него бяха осигурени месечни преводи на парични средства в рамките на Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства за близо 1,2 милиона от най-уязвимите бежанци. На над 312 000 деца е било осигурено обучение по турски език и е започнало раздаването на ученически пособия и учебници за 500 000 ученици. От здравни консултации са се възползвали над 763 000 бежанци, а на над 217 000 бебета на сирийски бежанци са сложени всички необходими ваксини.

В резултат на координираните мерки на ЕС в подкрепа на националните действия незаконните миграционни потоци, преминаващи през региона на Западните Балкани, намаляха с 91 % през 2017 г., а положението по границите като цяло се стабилизира. По-специално, бившата югославска република Македония и Сърбия се доказаха като надеждни партньори на ЕС в тази област. Въпреки това те продължиха да бъдат засегнати от миграционните потоци, а способността им да се справят с кризисни ситуации постоянно бе поставяна на изпитание. Нужно е допълнително да се укрепят административният капацитет и инфраструктурата в целия регион. ЕС е ангажиран да подкрепя усилията на партньорите от Западните Балкани. Комисията води преговори по споразумения за статута между Европейската агенция за гранична и брегова охрана

и Западните Балкани. Това ще даде възможност екипи на Европейската агенция за гранична и брегова охрана, разполагащи с изпълнителни правомощия, да бъдат разполагани в зоните, граничещи с външните граници на ЕС, в подкрепа на националните гранични органи.

д) Икономика

Западните Балкани и Турция имат значителен **икономически потенциал**. Увеличаването на растежа през последните няколко години доведе до създаването на работни места във всички области. Въпреки че е постигнат известен напредък, всички правителства са изправени пред сериозни икономически и социални предизвикателства — висока безработица, особено сред младите хора, големи несъответствия между уменията и изискванията на пазара на труда, трайно висок дял на сивата икономика, неблагоприятна бизнес среда с ограничен достъп до финансиране и ниски равнища на иновации и регионална свързаност. На инвестициите на Западните Балкани продължават да пречат признаците на обсебване на държавата от частни интереси, особено във връзка с липсата на независими и ефикасни съдебни системи и неравномерното прилагане на правилата в областта на конкуренцията. Влиянието на държавата върху икономиката е силно в региона, като това изостря допълнително риска от корупция, свързан със слабото управление на публичните финанси и честите промени при разрешенията и данъците. Трябва да бъдат подсилени рамките за корпоративно управление и да се финализира процесът на приватизация. Инфраструктурата и образователните системи трябва да бъдат подобрени. Инвестициите в инфраструктура в региона следва да съответстват на приоритетите, договорени с ЕС, по-специално в контекста на разширяването на трансевропейските транспортни мрежи към Западните Балкани. Икономическият растеж в Турция възобнови нарастването си, но бизнес средата продължи да се влошава и икономиката все още е уязвима от гледна точка на финансовата несигурност, промените в доверието на инвеститорите в световен мащаб и политическите рискове, които продължават да са налице.

ЕС подкрепя подобряването на изготвянето на политиките и икономическото управление чрез програмата за икономически реформи, която е неразделна част от процеса на подготовка. Програмата за икономически реформи се превърна в основен инструмент за формулирането и провеждането на макроикономически и структурни реформи. По този начин тя спомага за укрепването на дългосрочния устойчив растеж и сближаването, улеснява планирането на политиките и води до напредък при изпълнението на икономическите критерии от Копенхаген. Всички правителства се приканват да представят годишна програма за икономически реформи. Сега е нужен силен политически тласък и ангажираност от страна на съответните правителства, за да бъдат проведени набелязаните реформи. ЕС също така подкрепя подобряването на инвестиционния климат на Западните Балкани чрез задълбочаване на регионалното икономическо пространство, което има за цел премахване на пречките пред търговията, мобилността и инвестициите в региона. През декември 2016 г. Комисията прие препоръка за започване на преговори с оглед на евентуалното разширяване и модернизиране на митническия съюз между ЕС и Турция, която оттогава е в процес на разглеждане в Съвета.

е) Регионално сътрудничество и добросъседски отношения

Регионалното сътрудничество е от ключово значение за политическото стабилизиране и създаването на икономически възможности. ЕС даде допълнителен тласък на регионалното сътрудничество на Западните Балкани по-специално чрез своята програма за свързаност. През 2017 г. в Триест лидерите от региона одобриха план за действие за регионалното икономическо пространство и подписаха Договора за Транспортната общност. Процесът за сътрудничество в Югоизточна Европа и други регионални инициативи също продължиха да способстват за стабилизацията и сътрудничеството. Създадена бе Регионална служба за младежко сътрудничество, която отправи първата покана за представяне на предложения за по-нататъшно засилване на сътрудничеството между хората. Програмата „Еразъм +“ продължи да насърчава межкултурния диалог във висшето образование и сред младите хора и подкрепи действия за стимулиране на интернационализацията и модернизацията на висшите учебни заведения и системите за висше образование. Известен напредък бе отбелязан при изпълнението на проекти за свързаност на място. Планът за действие по линия на Стратегията на ЕС за региона на Адриатическо и Йонийско море спомогна за насърчаване на изготвянето на съвместни проекти, с което способства за по-нататъшното привеждане на законодателството на участващите държави в съответствие с достиженията на правото на ЕС. При все това все още не са изпълнени твърде много от задълженията, произтичащи от регионални споразумения и ангажименти. За да могат гражданите да видят реални ползи от регионалното сътрудничество, ще са необходими повече усилия за привеждането в действие на тези споразумения и ангажименти, включително що се отнася до прилагането на договорените през 2015 г. мерки за реформа в областта на свързаността.

Добросъседските отношения и регионалното сътрудничество са съществени елементи от процеса на стабилизиране и асоцииране и от процеса на разширяване. В допълнение към текущите и редовни междуправителствени контакти и сътрудничеството на двустранно и регионално равнище са нужни повече усилия в най-чувствителните области, като военните престъпления, изчезналите лица, организираната престъпност и съдебното и полицейското сътрудничество. Изключение прави връщането на бежанци от войните на Балканите — тук регионалната жилищна програма дава положителни резултати. Следва да се избягват изявления, имащи неблагоприятно отражение върху добросъседските отношения. За насърчаването на стабилността и създаването на благоприятна среда за преодоляване на наследството от миналото и помирение се изискват отговорно политическо лидерство и значителни по-нататъшни усилия. Договорът за приятелство между България и бившата югославска република Македония е положителен пример в това отношение.

Политиката на разширяване на ЕС трябва да продължи да „изнася“ стабилност. Ето защо ЕС не може и няма да „внася“ **двустранни спорове**. Те трябва да бъдат спешно разрешени от отговорните страни. Постигнатите в това отношение резултати са ограничени. Необходими са по-нататъшни усилия в целия регион на Западните Балкани. Спешно е необходимо да се постигне напредък във водения с посредничеството на ЕС диалог, който е насочен към цялостното нормализиране на отношенията между Сърбия и Косово и следва да доведе до сключването и прилагането на всеобхватно правно обвързващо споразумение за нормализиране. Що се отнася до бившата югославска република Македония, напредъкът към намирането на договорено и взаимноприемливо решение по въпроса за името под егидата на ООН и напредъкът в

областта на добросъседските отношения следва да бъдат надградени. Албания също предприе стъпки за решаване на дългогодишни двустранни спорове.

Въпреки че подновените усилия в контекста на водените от ООН преговори за уреждане на кипърския въпрос не доведоха до постигане на споразумение, важно е да се запази постигнатият до момента напредък и да се подготви постигането на справедливо, цялостно и трайно решение на въпроса, включително във външните му аспекти. Трайният ангажимент и конкретният принос на Турция към преговорите за справедливо, цялостно и трайно уреждане на кипърския въпрос в рамката на ООН ще бъдат от първостепенно значение. Турция трябва спешно да изпълни задължението си за пълно прилагане на Допълнителния протокол, както и да напредне в нормализирането на отношенията с Република Кипър. Комисията приканва да се избягват всякакъв вид заплахи, източници на напрежение или действия, които засягат добросъседските отношения и мирното уреждане на споровете. Тя изтъква всички суверенни права на държавите — членки на ЕС. Сред тях, наред с другото, са правото на встъпване в двустранни споразумения и правото на проучване и използване на природни ресурси в съответствие с достиженията на правото на ЕС и международното право, в това число Конвенцията на ООН по морско право. Действията и изявленията на Турция срещу няколко държави — членки на ЕС, също създадоха напрежение, което се отразява отрицателно на отношенията на страната с ЕС. Разрешаването на тези двустранни въпроси е приоритетен въпрос.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на направения по-горе анализ и оценките в обобщенията за всяка държава, съдържащи се в приложението, Комисията прави следните **закljučения и препоръки**:

I

1. **Водената от ЕС политика на разширяване е инвестиция в мира, сигурността, просперитета и стабилността** в Европа. Тя предоставя по-големи икономически и търговски възможности, които са от полза както за ЕС, така и за страните, стремящи се към членство в него. Както ЕС и неговите държави членки многократно изтъкват, твърдата перспектива за членство в ЕС продължава да бъде движеща сила за извършването на промени и за осигуряването на трайна стабилност и сигурност в държавите от Югоизточна Европа.
2. Процесът на разширяване продължава да се основава на **установени критерии и справедливи и строги условия**. Всяка страна е оценявана въз основа на **постигнатите от нея резултати**, като по този начин се осигуряват стимули за извършването на широкообхватни реформи. За да се превърне перспективата за разширяване в реалност, неотклонното следване на подхода, при който се започва работа първо по основните принципи, продължава да е от съществено значение.
3. Стратегията на Комисията за **Западните Балкани**, приета през февруари 2018 г., представлява **историческа възможност** за решителното и

недвусмислено обвързване на бъдещето на региона с Европейския съюз. Сега е нужно държавите от региона да действат непоколебимо, за да отбележат решителен и необратим напредък в осъществяваните промени и да отстранят съществуващите слабости, по-специално по отношение на най-основните елементи, а именно принципите на правовата държава, основните права, демократичните институции и реформата на публичната администрация, както и икономиката.

II

4. **Турция** е ключов партньор за Европейския съюз. ЕС, който незабавно и категорично осъди опита за преврат от юли 2016 г., отново заяви безусловната си подкрепа за демократичните институции на страната и призна легитимната необходимост Турция да предприеме бързи и пропорционални действия срещу една толкова сериозна заплаха. Въпреки това широкият обхват и колективният характер на мерките, предприети след опита за преврат, като широко разпространените масови уволнения, арести и задържания, продължават да бъдат сериозна загриженост, що се отнася до пропорционалността на мерките, предприемани в рамките на извънредното положение, което остава в сила. Турското правителство потвърди отново ангажимента си за присъединяване към ЕС, но това не бе съпроводено от съответни мерки и реформи. Напротив — Турция значително се отдалечава от Европейския съюз. Предвид настоящите обстоятелства не се предвижда отварянето на нови преговорни глави. Необходимо е Турция приоритетно да обърне настоящата негативна тенденция по отношение на принципите на правовата държава и основните права, като започне с прекратяване на извънредното положение и предприеме мерки във връзка с отслабването на ефективния контрол и баланс в политическата система, включително чрез засилено сътрудничество със Съвета на Европа.

Отчитат се сериозни крачки назад в ключовите области съдебна власт, реформа на публичната администрация, основни права и свобода на изразяване, както и допълнителни крачки назад в нарастващ брой други области. Пълното зачитане на принципа на правовата държава и основните права и свободи е основно задължение в процеса на присъединяване. От въвеждането на извънредно положение насам над 150 000 души са били задържани под стража, а 78 000 са били арестувани. Над 150 журналисти продължават да бъдат в затвора, както и множество писатели, защитници на правата на човека, адвокати и представители на изборни длъжности. Много турски граждани са били задържани за изразяване на политическите си възгледи в социалните медии. Приетите в рамките на извънредното положение 31 указа, които не подлежаха на съдебен контрол и ефективен контрол от страна на парламента, ограничиха значително ключови граждански и политически права, включително свободата на изразяване, свободата на събиране и правото на защита. Комисията за извънредното положение официално започна работа, но тепърва предстои тя да се превърне в ефективно и надеждно средство за защита в контекст, в който способността на Турция да осигури ефективни национални правни средства за защита по смисъла

на Европейския съд по правата на човека бе допълнително подкопана от редица проблематични съдебни решения.

В референдум, организиран по време на извънредното положение, с малка разлика в гласовете бяха одобрени мащабни изменения в конституцията, въвеждащи президентска система. Според Съвета на Европа при измененията липсва достатъчен контрол и баланс, като освен това те застрашават разделението между изпълнителната и съдебната власт. Основната функция на парламента като законодател бе ограничена, пространството за диалог между политическите партии в парламента бе допълнително стеснено и бяха арестувани още депутати от Народната демократичната партия (HDP), като десет от тях бяха лишени от депутатските си места. Назначаването на управители на мястото на избрани представители доведе до съществено отслабване на демокрацията на местно равнище. Гражданското общество беше подложено на все по-голям натиск с оглед на големия брой арести на активисти, включително защитници на правата на човека, което доведе до бързо ограничаване на възможностите за упражняване на основните права и свободи. Положението в югоизточната част продължи да бъде сред най-сериозните предизвикателства пред стабилността на Турция. Няма развитие по въпроса за възобновяването на надежден политически процес, който е необходим за постигането на мирно и трайно решение.

Въпреки че растежът възобнови нарастването си през 2017 г., той ще продължи да бъде нестабилен, ако Турция не предприеме действия във връзка с макроикономическите дисбаланси, не извърши допълнителни структурни реформи и не подобри бизнес средата. Политическата несигурност, засиленият държавен контрол в икономическата сфера и атаките срещу независимостта на съдебната власт доведоха до по-непредвидима инвестиционна среда, спад в стойността на националната валута значително намаляване на преките европейски инвестиции.

ЕС и Турция продължиха своя диалог и сътрудничество в областите от общ интерес, включително посредством редица посещения на високо равнище и срещи на лидерите през май 2017 г. и март 2018 г. Продължиха диалозите на високо равнище по въпросите на външната политика и политиката на сигурност, включително борбата с тероризма, и по въпросите транспорта и икономиката. Европейската комисия подчертава важността на своите предложения до Съвета за разширяване и модернизиране на митническия съюз между ЕС и Турция, което би било от взаимна полза.

Турция продължи да полага изключителни усилия за предоставяне на подслон на над 3,5 милиона бежанци от Сирия и около 365 000 бежанци от други държави. Сътрудничеството с ЕС по въпросите на миграцията продължи да води до конкретни и забележителни резултати по отношение на намаляването на незаконните и опасните преминавания и спасяването на човешки живот в Егейско море. Механизмът на ЕС за бежанците в Турция продължава да осигурява подкрепа за задоволяване на нуждите на бежанците и за приемащите общности. Що се отнася до изпълнението на пътната карта за либерализиране на визовия режим, в началото на февруари Турция представи на Европейската комисия работен план, в който се посочва как страната възнамерява да изпълни

седемте оставащи показателя за либерализирането на визовия режим. Понастоящем Комисията оценява предложенията на Турция, след което ще бъдат проведени консултации с турските партньори.

Турция даде ход на военна операция в северната част на Сирия. Макар Турция да има право да предприеме действия за предотвратяване на терористични атаки, насочени срещу нея, операцията повдигна непосредствени опасения от хуманитарен характер, като същевременно засили опасенията от нова ескалация на насилието.

В съответствие с нееднократно изтъкваните позиции на Съвета и Комисията от предходни години понастоящем е необходимо Турция спешно да изпълни задължението си за цялостно прилагане на Допълнителния протокол и да отбележи напредък в нормализирането на отношенията си с Република Кипър. Въпреки че свиканата през юли 2017 г. конференция относно Кипър приключи без споразумение, е важно да се съхрани постигнатият напредък и да се извърши подготовката за постигане на справедливо, цялостно и трайно решение на въпроса, включително във външните му аспекти. От първостепенно значение ще бъдат трайният ангажимент и конкретният принос на Турция към преговорите за такова справедливо, цялостно и трайно решение.

Сътрудничеството с Гърция и България по въпросите на миграцията беше засилено в още по-голяма степен. Напрежението в Егейско море и Източното Средиземноморие обаче не благоприятства добросъседските отношения и засегна стабилността и сигурността в региона. Двустранните отношения с няколко държави — членки на ЕС, се влошиха, като на моменти бе използван обиден и неприемлив език. ЕС прикани Турция да избягва каквито и да било заплахи или действия срещу държави членки, или каквито и да било източници на напрежение или действия, които биха засегнали добросъседските отношения и мирното уреждане на спорове. През март 2018 г. Европейският съвет категорично осъди продължаващите незаконни действия на Турция в Източното Средиземноморие и Егейско море и припомни задължението на страната да зачита международното право и добросъседските отношения и да нормализира отношенията си с всички държави — членки на ЕС.

5. В **Черна гора** се проведеха президентски избори през април 2018 г. Бяха предприети начални стъпки за изпълнение на препоръките, които мисията за наблюдение на изборите на Бюрото за демократични институции и права на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа отправи след парламентарните избори през 2016 г. Съдебните действия във връзка с докладваните нередности обаче бяха много ограничени. Необходими са по-нататъшни действия за укрепване на доверието в изборната уредба. Връщането на политическия дебат в парламента е отговорност на всички партии.

Преговорите за присъединяване към ЕС напреднаха, като са отворени 30 преговорни глави, от които три вече са временно затворени. Що се отнася до принципа на правовата държава, Черна гора продължи да бележи напредък по-специално по отношение на правната и институционалната уредба, но практическото въздействие на реформите още не е достатъчно видимо и няма напредък в областта на свободата на изразяване. Понастоящем е необходимо цялата система, свързана с принципа на правовата държава, да постигне повече

резултати. Напредъкът по главите, отнасящи се до правовата държава, доказан с осезаеми резултати, по-специално при укрепването на свободата на изразяване и свободата на медиите, и трайните резултати в борбата с корупцията, организираната престъпност, изпирането на пари и трафика на хора ще продължат да предопределят общото темпо на преговорите за присъединяване.

Добър напредък бе постигнат по отношение на законодателството, насочено към въвеждането на основана на заслуги система за назначаване в публичната служба, която сега трябва да бъде приложена. Черна гора отбеляза напредък в укрепването на макроикономическата и фискалната стабилност, като започна да прилага средносрочна стратегия за фискална консолидация. Държавният дълг е голям и продължава да се увеличава. Настоящите усилия за подобряване на инфраструктурата и системата на образованието трябва да бъдат допълнени с реформа на пазара на труда, намаляване на демотивиращите фактори за започване на работа и развиване на конкурентоспособна и ориентирана към износа промишленост.

6. В **Сърбия** се проведеха президентски избори през април 2017 г. След като министър-председателят подаде оставка вследствие на избирането му за президент, през юни 2017 г. в длъжност встъпи ново правителство. Новото правителство остана вярно на ангажимента за интеграция в ЕС.

Преговорите за присъединяване към ЕС напреднаха, като са отворени 12 преговорни глави, от които две са временно затворени. Цялостното темпо на преговорите ще продължи да зависи от напредъка на Сърбия в реформите, и по-конкретно от постигането на по-бърз темп на реформите в областта на правовата държава, както и от нормализирането на отношенията с Косово. Въпреки че е постигнат известен напредък в областта на правовата държава, сега е необходимо Сърбия да увеличи усилията си и да постигне повече резултати, по-специално за създаването на благоприятна среда за свободата на изразяване, за укрепването на независимостта и цялостната ефикасност на съдебната система и за постигането устойчив напредък в борбата с корупцията и организираната престъпност, включително изпирането на пари. Икономическите реформи продължават да дават резултати, особено от гледна точка на макроикономическата стабилизация. При все това публичните и частните инвестиции продължават да бъдат ниски и бизнес средата за малките и средните предприятия трябва още да се подобри. Все още не са завършени мащабни структурни реформи на публичната администрация, данъчния орган и държавните предприятия. В рамките на преговорите за присъединяване е изключително важно Сърбия да развие и поддържа по-голям административен капацитет за работа по въпросите, свързани с ЕС.

Необходимо е страната да се ангажира много по-сериозно с диалога с Косово, включително във връзка с изпълнението на всички споразумения, и в частност споразуменията относно енергетиката, моста в Митровица, интегрираното управление на границите и признаването на дипломите. Приветства се инициативата на президента за започване на вътрешен диалог относно Косово. Сърбия следва да продължи да играе положителна роля в региона, що се отнася до подобряването на регионалните отношения и поддържането на стабилността.

7. След като премина през труден период, **бившата югославска република Македония** най-накрая преодоля дълбоката политическа криза с подкрепата на ЕС и международната общност. Политическата воля за напредък отново е ясно доловима, а в цялото общество се наблюдава положителна промяна в политическите нагласи, чиято липса бе значителна пречка пред извършването на реформи през последните години. Провеждането на тези необходими структурни реформи е дългосрочен процес.

Комисията е удовлетворена, че Споразумението от Пържино е до голяма степен изпълнено, макар и в труден политически контекст.

Благодарение на истинския стремеж към реформи от лятото на 2017 г. бе свършена значителна работа по приоритетите за спешни реформи, която бе последвана от изготвянето на отдавна очаквани стратегии и законодателство и провеждането на консултации с всички заинтересовани страни, включително опозицията, по приобщаващ и прозрачен начин. Между ноември 2017 г. и февруари 2018 г. бяха приети редица стратегии и закони, по-специално в областта на правовата държава. Много други са в процес на изготвяне и се очаква да бъдат приети през идните месеци. Въпреки това продължават да са налице структурни предизвикателства, особено в областта на съдебната система.

С оглед на постигнатия напредък Комисията препоръчва на Съвета да вземе решение за започване на преговори за присъединяване с бившата югославска република Македония, като се запази и засили настоящият импулс за работа по приоритетите за спешни реформи, който е от решаващо значение за по-нататъшния напредък на страната. В подкрепа на това Комисията ще приложи спрямо страната укрепения подход за преговорните глави, отнасящи се до съдебната власт и основните права и правосъдието, свободата и сигурността.

8. **Албания** продължи да отбелязва стабилен напредък по изпълнението на петте ключови приоритета за започването на преговори за присъединяване. Реформата на публичната администрация бе консолидирана с цел деполитизация- и повишаване на нейния професионализъм. Бяха предприети допълнителни действия за засилване на независимостта, ефикасността и отчетността на съдебните институции, по-специално чрез постигането на напредък в осъществяването на цялостна съдебна реформа. Това включва постигането на първи конкретни резултати при повторното оценяване на всички съдии и прокурори (проверка), довело до оставката на 15 висши съдии и прокурори, и първите изслушвания, довели до освобождаване от длъжност на един конституционен съдия и потвърждаването на длъжността на друг конституционен съдия.

Предприети бяха допълнителни решителни усилия в борбата с корупцията и организираната престъпност, в това число в борбата с отглеждането и трафика на наркотици, които спомогнаха за постигането на трайни резултати при проактивните разследвания, наказателното преследване и постановяването на присъди. Бяха приети допълнителни мерки за укрепване на ефективната защита на правата на човека, включително правата на лицата, принадлежащи към малцинства, и ромите, на политиките за борба с дискриминацията, и на прилагането на правата на собственост.

С оглед на постигнатия напредък Комисията препоръчва на Съвета да вземе решение за започване на преговори за присъединяване с Албания, като се запази и усили настоящият импулс за провеждане на реформи в ключовата област на правовата държава, и по-специално по петте ключови приоритета, и се постигат конкретни и осезаеми резултати при повторното оценяване на съдиите и прокурорите (проверка). В подкрепа на това Комисията ще приложи спрямо страната укрепения подход за преговорните глави, отнасящи се до съдебната власт и основните права и правосъдието, свободата и сигурността.

9. През 2017 г. **Босна и Херцеговина** отчете слабо постигане на резултатите по приоритетите, произтичащи от процеса на реформи в страната, особено във връзка с програмата за реформи. Усилията за провеждане на реформи, ориентирани към ЕС, трябва да се активизират, за да се работи за отстраняване на дълбоко вкоренените структурни проблеми, които спират развитието на страната. Трябва спешно да се въведат изменения в изборната уредба, за да се осигури надлежното организиране на изборите през октомври 2018 г. и гладкото прилагане на резултатите от тях. В тази връзка е необходимо всички политически лидери да поемат своята отговорност и да намерят решение относно Камарата на народите на федерацията, за да не бъде подкопана европейската перспектива на страната и на нейните граждани. По-нататъшните социално-икономически реформи, укрепването на принципа на правовата държава и на публичната администрация в съответствие с европейските стандарти на всички нива на управление и по-нататъшното подобряване на сътрудничеството между тези нива продължават да са приоритет. Механизмът за координация по въпросите на ЕС осигури по ефективен начин набор от координирани отговори, необходими за текущата подготовка на становището на Комисията относно подадената от Босна и Херцеговина молба за членство в ЕС. Правилното функциониране на механизма ще продължи да бъде от основно значение, за да може страната да се справи с увеличаващите се предизвикателства на процеса на интеграция в ЕС, като например приемането на по-нататъшни стратегии, обхващащи цялата страна, и стратегическа програма за сближаването на законодателството на страната с достиженията на правото на ЕС. Икономическото развитие продължава да е бавно, като бива спъвано от слабото прилагане на принципа на правовата държава, все още слабата бизнес среда, неефективната и разпокъсана публична администрация, големите дисбаланси на пазара на труда и неблагоприятната инвестиционна среда.
10. В **Косово** свързаните с ЕС реформи забавиха ход поради продължителното провеждане на изборите през 2017 г. и изпълнената с предизвикателства вътрешнополитическа обстановка, която засегна работата на парламента. Необходимо е политическите участници отново да влязат в конструктивен диалог, като парламентът бъде основният форум за водене на политически дебат. Новото правителство и парламентът следва приоритетно да постигнат напредък в реформите и да изградят консенсус по ключови въпроси от стратегическо значение за Косово. Следва да се ускори изпълнението на Споразумението за стабилизиране и асоцииране и придружаващата го Европейска програма за реформи. Постигнат бе напредък по отношение на икономиката, по-специално що се отнася до подобряването на бизнес средата. Следва обаче да бъдат взети мерки срещу ширещата се сива икономика и

високата безработица. Положението в северната част на Косово продължава да е сериозно предизвикателство. Неотдавнашното ратифициране на споразумението за определяне на границите с Черна гора представлява важно постижение в духа на добросъседските отношения и решаваща стъпка по пътя към либерализиране на визовия режим. Комисията извършва оценка на постигнатите от Косово резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията.

Опитът на 43 членове на парламента на Косово през декември 2017 г. да отменят Закона за специализираните съдебни състави и специализираната прокуратура предизвика сериозно безпокойство. От съществено значение за Косово ще е да спазва изцяло международните си задължения по отношение на специализираните съдебни състави и специализираната прокуратура, които бяха създадени с цел да разследват предполагаеми международни престъпления, извършени в контекста на конфликта в Косово.

Необходимо е Косово да се ангажира много по-сериозно с диалога със Сърбия, включително във връзка с изпълнението на всички споразумения, и в частност споразумението относно Сдружението/Общността на общините със сръбско мнозинство. Работата на ръководния екип, която стартира на 4 април, трябва да се активизира в пълно съответствие със споразуменията от Брюксел от 2013 и 2015 г.

IV. ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Резюмета на констатациите от докладите³

2. Статистически приложения

³ Посочване на номерата на работните документи на службите на Комисията.