



Брюксел, 3.4.2019 г.
COM(2019) 163 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА**

По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза
Актуално състояние и възможни следващи действия

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Върховенството на закона е една от основните ценности на Европейския съюз¹, а също и отражение на нашата обща идентичност и общи конституционни традиции. То е в основата на демократичната система във всички държави членки и е необходимо, за да се гарантират основните права. То е също така от основно значение за доброто функциониране на Европейския съюз — като пространство на свобода, сигурност и правосъдие и като вътрешен пазар, където законите се прилагат ефективно и еднакво, а бюджетите се изразходват в съответствие с приложимите правила. Върховенството на закона гарантира, че държавите членки и техните граждани могат да работят заедно в дух на взаимно доверие, а доверието в публичните институции, в това число правосъдната система, е от жизненоважно значение за гладкото функциониране на демократичните общества. Освен това върховенството на закона е и един от принципите, които ръководят външната дейност на ЕС². Като цяло то е добре утвърден принцип с ясно определен основен смисъл и може да бъде предмет на обективна оценка, така че недостатъците по отношение на прилагането му да могат да бъдат установени надеждно и неоспоримо.

Какво представлява върховенството на закона?

Върховенството на закона (наричано също „принципи на правовата държава“) е закрепено в член 2 от Договора за Европейския съюз като една от основополагащите ценности на Съюза. Съгласно принципите на правовата държава всички публични органи на власт винаги действат в рамките на ограниченията, определени със закон, в съответствие с ценностите на демокрацията и основните права и под контрола на независими и безпристрастни съдилища. Принципите на правовата държава включват, наред с другото, принципи като законността, която предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес, правната сигурност, забраната на произвола при упражняването на изпълнителната власт, ефективната съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища, ефективния съдебен контрол³, при който се зачитат основните права, разделението на властите и равенството пред закона⁴. Тези принципи са признати от Съда на Европейския съюз и от Европейския съд по правата на човека⁵.

Самият Европейски съюз се основава на върховенството на закона, като всяко действие, предприето от ЕС, се основава на Договорите, които са одобрени доброволно и демократично от всички държави членки. Като се има предвид важността му за доверието на гражданите в Съюза и за ефективното изпълнение на неговите политики, върховенството на закона е от основно значение за бъдещето на Европа. Все повече се признава, че върховенството на закона има централно място във

¹ Член 2 от Договора за Европейския съюз.

² Член 21 от Договора за Европейския съюз.

³ С член 19 от Договора за Европейския съюз държавите членки се задължават да осигуряват ефективна съдебна защита. Както посочва Съдът, самото наличие на ефективна съдебна защита „е неделимо свързано със съществуването на правовата държава“, дело C-72/15, *Rosneft*.

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 11 март 2014 г. „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ (COM(2014) 158 final).

⁵ Приложение към Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 11 март 2014 г. „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ (COM(2014) 158 final) и скорошната съдебна практика на Съда на Европейския съюз, дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, дело C-216/18 PPU, *LM*; дело C-619/18, *Комисия/Полиа* (определение от 17 декември 2018 г.).

функционирането на ЕС и има общо разбиране от различни страни, че е необходимо да се подобри начинът, по който се гарантира зачитането на върховенството на закона в Европейския съюз⁶. Освен това скорошната съдебна практика на Съда на Европейския съюз даде незаменим принос за укрепването на върховенството на закона, утвърждавайки Съюза като основана на ценности общност⁷. Целта на настоящото съобщение е да обогати дебатите относно по-нататъшното укрепване на върховенството на закона в рамките на Съюза и да прикани всички заинтересовани страни към размисъл и коментари по този въпрос. Въз основа на тях Комисията ще изготви своите заключения през юни.

Европейската интеграция допринесе значително и трайно за създаването на основан на правила ред в Европа. Съюзът постепенно изгради пространство на свобода, сътрудничество и стабилност, в което държавите членки, гражданите и предприятията могат да разчитат на уредба от предсказуеми и справедливи правила и на система от ефективни средства за правна защита. В подобна среда мирът е в безопасност, демокрацията може да процъфтява, а предприятията — да преуспяват. Независимо от това през последните години все повече се налага виждането, че основните ценности и принципи на Съюза, включително върховенството на закона, са подложени на натиск и се нуждаят от специално внимание. Стана ясно, че са необходими повече усилия, за да се гарантира, че върховенството на закона е стабилно и се зачита навсякъде в Съюза.

Ако върховенството на закона не е добре защитено във всички държави членки, това накърнява устоите на Съюза, който се крепи на солидарността, сближаването и доверието, необходимо за взаимното признаване на националните решения и за функционирането на вътрешния пазар като цяло. Недостатъците, свързани с върховенството на закона, могат освен това да се отразят на икономиката, така както ефективните съдебни системи и строгата уредба за борба с корупцията са от съществено значение за доброто функциониране на бизнес средата и стабилността на публичните финанси⁸.

Наличието на свързан с върховенството на закона проблем в една държава членка засяга Съюза като цяло и поради това — макар и винаги първо да се прибягва до националните механизми за взаимен контрол на властите — Съюзът има споделен интерес да участва в решаването на проблемите, свързани с върховенството на закона, когато възникнат такива. Неотдавнашните предизвикателства пред върховенството на закона в някои държави членки предизвикаха загриженост относно способността на Съюза да се справя с такива ситуации. Увереността, че проблемите могат да бъдат решени, ще спомогне да се укрепят доверието както между държавите членки, така и между държавите членки и институциите на ЕС.

⁶ Темата за върховенството на закона присъства в текущите дебати относно бъдещето на Европа, например в някои важни изказвания на различни европейски политически групи и на държави членки.

⁷ Дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, дело C-284/16, *Achmea*, дело C-216/18 PPU, *LM*, дело C- 621/18, *Wightman*, дело C-619/18 R, *Комисия/Полиша*, определение от 17 декември 2018 г.

⁸ Добре функциониращите публични институции допринасят за по-високия растеж и са предпоставка за успешното осъществяване на други реформи. Емпирични анализи показват, че по-доброто институционално качество обикновено е свързано с по-голяма производителност, вж. Годишния обзор на растежа за 2019 г., COM (2018) 770 final.

Ето защо ЕС работи за създаването на редица инструменти за подпомагане на прилагането на принципите на правовата държава. Тези инструменти надхвърлят механизма по член 7 от Договора за Европейския съюз, който е най-известният механизъм за защита на всички общи ценности, макар и да се използва само извънредно. От 2014 г. насам действа уредба от превантивни мерки⁹. Понастоящем се обсъждат други идеи, включително предложението на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава¹⁰, а създаването на Европейската прокуратура следва да спомогне за насърчаването на координирани ответни съдебни действия при такива рискове в държавите членки¹¹. Всички тези инструменти се основават на общо разбиране на същността на принципите на правовата държава, техните основни характеристики и това как може да се прояви незачитането им.

Накратко, върховенството на закона е централен елемент на нашата визия за бъдещето на Европа. Като част от размислите, свързани с неформалното заседание на Европейския съвет в Сибиу на 9 май 2019 г. и следващата Стратегическа програма на Европейския съвет, в настоящото съобщение се прави равносметка на натрупания през последните години опит и се посочват някои от възможните посоки за размисъл относно бъдещите действия. То се основава на текущите обществени дебати относно върховенството на закона в Европейския съюз и приканва институциите на Съюза и държавите членки, както и други заинтересовани страни, да дадат своя принос с идеи за начина, по който би могъл да се доразвие инструментариумът на ЕС в областта на върховенството на закона в бъдеще¹².

II. ИНСТРУМЕНТАРИУМЪТ В ОБЛАСТТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА ДНЕС

1. Член 7 от ДЕС и уредбата за принципите на правовата държава

Член 7 от ДЕС продължава да бъде извънредно, но и най-емблематичното средство за действие на ЕС в случай на съществено неспазване на принципите на правовата държава от страна на държава членка.¹³ Досега процедурата за посочване на наличие на очевиден риск от тежко нарушение по член 7, параграф 1 от ДЕС бе задействана в два случая: през декември 2017 г. от Комисията по отношение на Полша¹⁴ и през

⁹ Вж. бележка под линия 4 по-горе.

¹⁰ Предложение за регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки (COM(2018) 324).

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

¹² Настоящата инициатива е съсредоточена върху укрепването на върховенството на закона, но не включва по-широките области на демокрацията или основните права. При все това върховенството на закона е неразривно свързано с основните права и демокрацията — принципите на правовата държава са съсредоточени върху ограничаването и независимия контрол на упражняването на публични правомощия, но те също така поддържат демокрацията, като налагат на публичните органи задължение за отчетност, и са абсолютно необходими за защитата на основните права.

¹³ Вж. също Съобщение на Комисията от 15 октомври 2003 г. „Зачитане и насърчаване на ценностите, на които се основава Съюзът“ (COM(2003) 606 final).

¹⁴ Предложение за решение на Съвета относно констатирането на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша (COM (2017) 835 final, 20.12.2017 г.).

септември 2018 г. от Европейския парламент по отношение на Унгария¹⁵. Макар че цялостните последици от процедурата по член 7 от ДЕС са много съществени и диалогът със съответната държава членка по реда на член 7 от ДЕС има стойност сам по себе си, постигнатият от Съвета напредък по тези два случая можеше да бъде по-значителен. За да приложи този член на практика, Съветът трябваше да установи нови процедури, които все още трябва да докажат цялостната си ефективност.

Уредбата за принципите на правовата държава беше представена от Комисията през 2014 г.¹⁶ и нейното значение беше признато от Съда¹⁷. В нея се предвижда поетапен процес на диалог със съответната държава членка, структуриран със становища и препоръки от страна на Комисията. Целта е да се предотврати появата на системна заплаха за принципите на правовата държава, която би наложила използването на процедурата по член 7 от ДЕС. Първият, и засега единствен случай, в който Уредбата за принципите на правовата държава бе използвана, е този, когато бе започнат диалог с Полша през януари 2016 г.¹⁸ Въпреки че диалогът спомогна за идентифицирането на проблемите и оформянето на дискусиите, той не доведе до преустановяване на установеното незачитане на принципите на правовата държава и през декември 2017 г. Комисията задейства процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС.

2. Процедури за установяване на нарушение и преюдициални заключения

Комисията започна няколко **процедури за установяване на нарушение** вследствие на сериозни проблеми по отношение на върховенството на закона, свързани с нарушение на правото на Съюза, като този вид действие на ЕС придобива все по-голяма популярност благодарение на неотдашните решения на Съда на Европейския съюз („Съда“).

Осигуряването на ефективна съдебна защита от независими съдилища се изисква в член 19, параграф 1 от ДЕС като конкретен израз на върховенството на закона. Именно тази разпоредба е в центъра на редица преюдициални запитвания от националните съдилища и на производствата за установяване на нарушение, заведени от Комисията пред Съда. Още през 2006 г. Съдът постанови, че понятието „независимост на съдебната власт“ е самостоятелно понятие на правото на Съюза, което означава, че съдиите трябва да са защитени от външна намеса, която може да застраши тяхната независимост при вземането на решения¹⁹. Това бе последвано от няколко важни решения през 2018 г. Първо, Съдът постанови, че съгласно правото на Съюза държавите членки са длъжни да гарантират, че техните национални съдилища изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита — конкретен израз на върховенството на закона, както и че независимостта на националните съдилища е от първостепенно значение за осигуряването на такава съдебна защита²⁰. В други свои решения Съдът определи по-подробно изискванията спрямо гаранциите за

¹⁵ Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2018 г. относно предложение, с което Съветът се призовава да констатира, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът (2017/2131(INL)).

¹⁶ Вж. бележка под линия 4 по-горе.

¹⁷ Вж. дело C-619/18 R, Комисия/Полша, определение от 17 декември 2018 г.

¹⁸ Диалогът се проведе в периода от януари 2016 г. до декември 2017 г. Комисията прие едно становище и четири препоръки.

¹⁹ Дело C-506/04, *Wilson*.

²⁰ Дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, дело C-49/18, *Escribano Vindel*.

независимост и безпристрастност, като отбелязва тяхното първостепенно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, работеща чрез механизма за преюдициални заключения по член 267 от ДФЕС, както и за инструментите на вторичното законодателство, основани на принципа на взаимното доверие²¹. Съдът постанови освен това временни мерки за спиране на националните реформи, които биха засегнали независимостта на съдебната власт²². Пред Съда има и други висящи дела, заведени от национални съдилища и Комисията.

Развива се също и съдебната практика на Съда, в която се подчертава как системните проблеми, свързани с върховенството на закона, могат да имат конкретно **отражение в областта на финансите на Съюза**²³.

3. Други механизми и уредби

Редица други механизми и уредби спомагат за решаването на свързаните с върховенството на закона проблеми в държавите членки — било то по всеобхватен начин чрез специални инструменти или посредством други мерки за наблюдения на националните политики или на прилагането на правото на ЕС. Със своите функции за ранно предупреждение и превенция тези инструменти играят важна роля, тъй като чрез тях могат да се решат свързаните с върховенството на закона проблеми в държавите членки, преди да стане необходимо прибягването до член 7.

- В рамките на цикъла на **европейския семестър** за координация на икономическите, фискалните и социалните политики се изготвя специфичен за всяка държава анализ и се отправят препоръки за структурни реформи с цел насърчаване на растежа. Анализът по този инструмент обхваща борбата с корупцията, ефективността на правосъдните системи и реформата на държавната администрация. Когато в докладите за отделните държави бъдат идентифицирани сериозни предизвикателства в тези области, Съветът приема целенасочени препоръки, специфични за всяка държава.
- В ежегодното **Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието** се разглежда набор от показатели за оценка на независимостта, качеството и ефикасността на националните правосъдни системи. Този инструмент за сравнение се допълва от специфични за отделните държави оценки, представени в докладите по държави, което позволява да се направи по-задълбочен анализ с оглед на националния правен и институционален контекст.
- **Механизмът за сътрудничество и проверка** бе създаден като специален механизъм за България и Румъния при присъединяването им към ЕС през 2007 г., за да се помогне на двете държави членки да преодолеят оставащите слабости в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията, а за България — и организираната престъпност²⁴. Този механизъм е преходна мярка, като целта е да

²¹ Що се отнася до състава на съдебната инстанция, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за въздържане, отвод и отзоваване на членовете ѝ, а също и до дисциплинарния режим спрямо съдиите, дело C-216/18 PPU, *Ирландия/LM* и дело C-8/19 PPU, *RH*.

²² Дело C-619/18 R, *Комисия/Полша*, определение от 17 декември 2018 г.

²³ Тя включва преюдициални заключения относно необходимостта от ефективно разследване на данъчните измами или измамите със средства на Съюза (вж. напр. дела C-617/10, *Åkerberg Fransson*, дело C-105/14, *Taricco*, дело C-42/17 *M.A.S.* и дело C-612/15 *Kolev*).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

бъде прекратен, щом бъдат постигнати в задоволителна степен заложените целеви показатели. Натрупаният опит е от значение при решаването на предизвикателствата, свързани с върховенството на закона, във всички държави членки.

- **Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи** оказва техническа подкрепа за структурните реформи в държавите членки, включително в области от значение за укрепване на зачитането на върховенството на закона, като държавната администрация, съдебната система и борбата с корупцията. Подкрепата се предоставя по искане на държавите членки и е съобразена с техните нужди, като отразява определените приоритети за реформи²⁵.
- **Европейските структурни и инвестиционни фондове** и фондовете в подкрепа на **политиките в областта на правосъдието и сигурността** също помагат на държавите членки да подсилят своята държавна администрация и съдебна система, както и да увеличат своя капацитет за борба с корупцията²⁶. Фондовете помагат също и за подобряването на институционалния капацитет на държавните органи и ефективността на държавната администрация посредством поставянето на предварителни условия (за финансовия период 2014—2020 г., като те ще бъдат заменени с „благоприятстващи условия“ при многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.)²⁷. Това подсилва уредбата за прилагане на принципите на правовата държава.
- Като част от предложенията за следващата многогодишна финансова рамка Комисията предложи **нов механизъм за защита на бюджета на Съюза, когато широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки засяга или има опасност да засегне този бюджет**.²⁸ Зачитането на принципите на правовата държава е важна предпоставка за спазването на принципа на доброто финансово управление и за защитата на бюджета на Съюза. Предложеният регламент ще позволи на Съюза да предприема подходящи и пропорционални мерки за справяне с тези проблеми.
- **Европейската служба за борба с измамите (OLAF)** открива и разследва случаи на измама, корупция и други нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС, и отправя препоръки, които дават възможност на националните органи да започнат

²⁵ С Регламент (ЕС) 2017/825 от 17 май 2017 г. бе създадена Програмата за подкрепа на структурните реформи на стойност 142,8 милиона евро за периода 2017—2020 г. С Регламент (ЕС) 2018/1671 от 23 октомври 2018 г. бе изменен Регламент (ЕС) 2017/825 с цел увеличаване на финансовия пакет на Програмата за подкрепа на структурните реформи и адаптиране на общата ѝ цел, с което нейният бюджет нарасна до 222,8 милиона евро. В контекста на предложенията за МФР за периода 2021—2027 г. Комисията предложи да се отпуснат 840 милиона евро за техническа подкрепа и инструментът за техническа подкрепа да бъде включен в предложението за Програма за подкрепа на реформите, която включва освен това „инструмент за осъществяване на реформи“ и „механизъм за сближаване“.

²⁶ С преработването на Стратегията на Комисията за борба с измамите се цели да бъде повишена аналитичната способност на Комисията за оценяване на капацитета на държавите членки да се борят с измамите, както и на ефективността и ефикасността на помощта, предоставена на държавите членки. Освен това, за да се подобри защитата на финансовите интереси на ЕС, Комисията предоставя на държавите членки насоки относно изготвянето на националните стратегии за борба с измамите, чиято цел е да се идентифицират и отстранят съществуващите слабости в националните системи и да се засили координацията както между самите национални органи, така и с органите на равнище ЕС, в това число с OLAF.

²⁷ Предложение за регламент за общоприложимите разпоредби (COM(2018) 375), член 11.

²⁸ Вж. бележка под линия 10 по-горе.

административни или съдебни производства. Създаването на **Европейската прокуратура** ще представлява съществено развитие в институционалната рамка на равнище ЕС и в борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС. Европейската прокуратура ще започне да функционира в края на 2020 г. и ще има правомощието да води наказателни разследвания и да преследва по наказателен ред престъпленията, засягащи бюджета на Съюза. Тя ще работи в тясно сътрудничество с OLAF.

- Като основен елемент на външната политика на ЕС на върховенството на закона се отделя все по-централно място в **процеса на присъединяване към ЕС и политиката на съседство**. Укрепването на ключови институции, като например съдебните органи, и засилването на работата за борба с корупцията стават все по-често основни теми в усилията на ЕС за насърчаване на реформите за изпълнение на критериите от Копенхаген за присъединяване²⁹. Освен това върховенството на закона е здраво залегнало в преговорите за присъединяване, като цялостният темп на преговорите зависи от напредъка в тази област³⁰. В Стратегията за Западните Балкани от февруари 2018 г.³¹ се поставя по-силен от всякога акцент върху реформите в областта на върховенството на закона и се подчертава, че зачитането на принципите на правовата държава е съществено условие за присъединяването към ЕС.

III. ПО-ШИРОКИТЕ ДЕБАТИ ОТНОСНО ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

Нарастващото значение на върховенството на закона като въпрос от общ интерес намира израз в по-широките дебати в рамките на институциите и органите на Съюза³², както и в други форуми³³.

През октомври 2016 г. **Европейският парламент** прие резолюция относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права³⁴. В нея той призовава Комисията да въведе всеобхватен мониторинг на всички държави членки и институции на ЕС и годишен цикъл на доклади и препоръки. Този призив беше отправен отново през 2018 г.³⁵ Освен това Европейският парламент прие резолюции във връзка с принципите на правовата държава в няколко държави членки.

В допълнение към своята ясна институционална роля съгласно член 7 от ДЕС **Съветът** установи годишен „диалог“ по въпросите на върховенството на закона в

²⁹ Вж. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ По-специално глава 23 „Съдебна система и основни права“ и глава 24 „Правосъдие, свобода и сигурност“.

³¹ COM(2018) 65 final.

³² Като Комитета на регионите.

³³ Като Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюрото за демократични институции и права на човека.

³⁴ Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2016 г., съдържаща препоръки към Комисията относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2015/2254(INL)).

³⁵ Резолюция на Европейския парламент от 14 ноември 2018 г. относно необходимостта от всеобхватен механизъм на ЕС за защита на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2018/2886(RSP)).

рамките на Съвета по общи въпроси, който всяка година се съсредоточава върху конкретна тема. Планира се да бъде направен преглед на този процес по време на финландското председателство на Съвета през есента на 2019 г.

Редица **национални парламенти** също допринесоха за дискусиата относно върховенството на закона чрез приемането на резолюции и организирането на обсъждания по темата³⁶.

Извън рамките на ЕС **Съветът на Европа** играе решаваща роля в изготвянето на определения и стандарти от значение за върховенството на закона. Върховенството на закона се посочва като елемент на общото наследство в преамбюла на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Решенията на Европейския съд по правата на човека допринесоха в голяма степен за определянето, поощряването и укрепването на върховенството на закона и подчертаха тясната връзка между върховенството на закона и демократично общество. През 2016 г. Венецианската комисия на Съвета на Европа публикува „Списък на критериите за правова държава“³⁷. Съветът на Европа също прилага този подход в някои специфични случаи по отношение на държавите членки, като използва експертния опит на Венецианската комисия и на Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа, както и посредством специфичен мониторинг.

Европейските съдебни мрежи, експертни групи и адвокатски сдружения, както и организациите на гражданското общество също спомогнаха за развитието на общо разбиране на европейско и национално равнище и играят ключова роля за популяризирането на общи стандарти и най-добри практики.

IV. ОЦЕНКА НА ОПИТА, НАТРУПАН ДО ТОЗИ МОМЕНТ

Натрупаният до този момент опит показва, че има общи елементи, които биха могли да подхранят бъдещите размисли, като се стъпва на няколко основни принципа. На първо място, както ЕС, така и останалите държави членки имат законен интерес върховенството на закона да функционира правилно във всяка държава членка. На второ място, основната отговорност за гарантирането на върховенството на закона трябва да се носи от всяка държава членка и винаги трябва да се използват първо националните механизми за правна защита, тъй като трябва да се спазва не само правният ред на ЕС, но и националният правен ред. Трето, ролята на ЕС в тази област трябва да бъде обективна и всички държави членки трябва да бъдат третирани по един и същ начин; ЕС трябва да се опира на приноса на всички свои институции съобразно съответните им институционални роли. На последно място, целта не трябва да бъде да се наложи санкция, а да се намери решение, с което се защитава върховенството на закона и в чиято основа стоят сътрудничеството и взаимната подкрепа.

³⁶ Например резолюцията на Френския парламент относно спазването на принципите на правовата държава в Европейския съюз; разискванията на 14 февруари 2019 г. в Комитета по въпросите на ЕС към Холандския парламент, както и разискванията на 12 март 2019 г. в Комитета по външни работи към Белгийската камара на представителите. Интересът на националните парламенти пролича също и на Конференцията на парламентарните комисии по въпросите на Съюза на парламентите на Европейския съюз.

³⁷ Списък на критериите за правова държава, Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), CDL-AD(2016)007.

Необходимостта от популяризиране на стандартите на върховенството на закона

Съдебната практика на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека установява основните изисквания и стандарти в ЕС, които трябва да се спазват от ЕС и неговите държави членки, за да се запази върховенството на закона. Наред с това Съветът на Европа е разработил стандарти и дава становища и препоръки, съдържащи трайно установени насоки за насърчаване и отстояване на върховенството на закона³⁸. Тези изисквания и стандарти изграждат същината на зачитането на върховенството на закона във всички държави членки, независимо от конституционната им структура.

Ключовите принципи, като независимостта на съдебната власт и разделението на властите, следва да залегнат в политическата култура на държавите членки. Когато е възможно прилагане на общ европейски стандарт, той може да се разглежда както като критерий за оценяване на евентуални недостатъци, така и като насока за намирането на решение.

Опитът обаче показва, че посочената съдебна практика и споменатите принципи и стандарти невинаги са достатъчно добре познати на национално равнище. Ако стандартите не се познават достатъчно добре, те не могат да играят реална роля при формирането на националните политики и не могат да подхранят в достатъчна степен дебатите, свързани с националните реформи, като същевременно могат да бъдат оспорени в диалога с институциите на ЕС.

Разпознаване на предупредителните признаци

Ранното разпознаване на предупредителните признаци във връзка с върховенството на закона може да има много предимства. Ако потенциално обезпокоителна за ЕС ситуация може да бъде установена на ранен етап и бъде призната от засегнатата държава членка, безпокойството може да бъде изразено по-ефикасно на равнище ЕС и това може да бъде достатъчно, за да се задействат националните механизми за взаимен контрол на властите, без да бъдат необходими повече официални действия на равнище ЕС. Това ранно предупреждение може да се извършва по различни начини.

Повтарящите се проблеми е по-лесно да бъдат бързо установени. В основата на върховенството на закона стои необходимостта всички публични власти да са подчинени по всяко време на определени ценности, норми и процедури. Когато публичните власти и избраните мнозинства в дадена държава членка не спазват приложимото право или процедури, това е явен предупредителен признак. Така например, множество случаи от близкото минало, получили отзвук на равнището на ЕС, бяха фокусирани върху независимостта на съдебния процес. Съдебната власт е в сърцевината на принципа за върховенство на закона и опитите на представители на политическите среди да подкопаят нейната независимост и обвързващата сила на постановените от нея решения чрез оказване на политически или друг натиск върху отделни съдии, чрез намеса по определени дела, чрез неизпълнение на съдебни решения или инициране на преразглеждане на окончателни съдебни решения, са познати теми. Други примери от близкото минало са свързани с отслабени

³⁸ Напр. Препоръка CM/Rec(2010)12 относно „съдиите: независимост, ефикасност и отговорности“; Венецианска комисия, Списък на критериите за правова държава, CDL-AD(2016)007; План за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността в съдебната система; както и становищата на Венецианската комисия и оценките, дадени от Групата държави срещу корупцията (GRECO).

конституционни съдилища или други видове контрол върху приemanото от националния парламент законодателство или върху дейността на правителството, или все по-често прибягване до изпълнителни постановления. Един неясен законодателен процес може да даде на политическото мнозинство възможност за по-лесно отслабване или заобикаляне на механизмите за взаимен контрол на властите. Непрекъснатите публични нападки от страна на една от държавните власти срещу друга подкопават основополагащия принцип за разделение на властите. Следователно проблемите в такива области представляват предупредителни признаци за назряващ проблем, свързан с върховенството на закона, и могат да предоставят възможност за диалог и намиране на евентуално решение на ранен етап.

В по-широка перспектива, корупцията по високите етажи на властта и злоупотребите със служебно положение се свързват със ситуации, в които политическата власт се опитва да погази върховенството на закона. Структурните слабости също могат да създадат контекст, в който да има по-голям риск от проблеми, свързани с върховенството на закона. Структурните слабости в съдебните системи, като липсата на достатъчно гаранции за независимостта на магистратите, водят до по-голям риск от оказване на натиск върху съдебната власт. По същия начин недостатъците от общ характер в държавната администрация могат да създадат условия за вземане на произволни решения и за корупция и могат да доведат до обстоятелства, при които за служителите може да бъде по-трудно да устояват на натиск. Този вид проблеми служат като индикатори за възможни проблеми в областта на върховенството на закона.

Първите признаци на безпокойство във връзка с недостатъци, свързани с върховенството на закона, обикновено идват от участници вътре в съответната държава членка. Свободата на изразяване на мнение, свободата на информацията и медиите, както и плурализмът съставляват друга основополагаща ценност, на която се крепи Европейският съюз. Гражданското общество и независимите медии са важни стражи в здравите демокрации и имат ключова роля при търсенето на отговорност от властимащите чрез участието си в обществени дебати и оспорване на решенията на публичните органи. Поради това опитите за отслабване или оказване на натиск върху тези действащи лица представляват друг предупредителен признак.

По-задълбочено познаване на отделните държави членки

Степента на осведоменост за посочените признаци — и съответно способността на Съюза да предприеме своевременно мерки във връзка с тях — зависи от познаването на съответната държава от Комисията, другите институции и останалите държави членки. Някои предупредителни признаци могат да бъдат разпознати само чрез задълбочено познаване на практиките в държавите членки, придобито чрез диалог с държавните органи и заинтересованите страни. Това познаване на отделните държави е особено важно за оказването на помощ за предотвратяване на евентуални заплахи за върховенството на закона и за предприемането на ефикасни действия за справяне с такива заплахи, когато е необходимо. Важно е също така да се гарантира, че реформите, предприемани от държавите членки, отговарят напълно на правните изисквания на ЕС и на европейските стандарти в областта на върховенството на закона. На последно място, задълбочаването на познанията за отделните държави е необходимо, за да се определи по какъв начин средствата и техническата помощ, предоставяни от ЕС, могат да бъдат от най-голяма полза за върховенството на закона в държавите членки. Справедливостта, обективността и равното третиране трябва да

бъдат част от всяка система, с която се цели поддържане на върховенството на закона в Съюза. Наличието на технически експертен опит и способността за извършване на анализи на равнището на Съюза са от ключово значение за гарантиране, че оценките напълно отчитат националните традиции, но все пак могат ясно да идентифицират случаите, в които има проблем.

Европейският семестър, допълван от Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, се оказва подходяща рамка за развиване на познанията за отделните държави, свързани с върховенството на закона, и може да се обмисли дали потенциалът на тези два инструмента може да бъде използван в още по-голяма степен.

Увеличаване на капацитета за реакция на ЕС при проблеми, свързани с върховенството на закона

Опитът от миналите години, както и широкият диалог по този въпрос ясно показва, че е необходимо увеличаване на капацитета за реагиране на ЕС в случай на сериозни предизвикателства за върховенството на закона. Така например, опитът, придобит при текущите процедури по член 7 от ДЕС, показва необходимост от допълнителен размисъл за това кой е най-добрият начин за ефективно провеждане на тази процедура. Наред с това разнообразните предизвикателства във връзка с върховенството на закона изискват разнообразни ответни действия на равнище ЕС.

Следователно намесата на ЕС следва да се извършва под различни форми. Дори неформално сигнализиране за потенциални затруднения на ранен етап може да позволи на националните органи да обмислят отново въпроса или да задействат националните механизми за взаимен контрол на властите.

Провеждането на диалог е, разбира се, от основно значение, а интегрирането му в структуриран процес увеличава шансовете произтичащите от това действия да са с необходимия акцент и насоченост. При много от проблемите, свързани с върховенството на закона, факторът време е от особено значение, като колкото по-дълго време отнема решаването им, толкова по-големи са рисковете от задълбочаване на проблема и причиняване на вреди за ЕС, както и за засегнатата държава членка. Вземането на междинни мерки, пропорционални на тежестта на проблема и с по-нисък праг в сравнение с действията, предприемани в изпълнение на член 7 от ДЕС, има своите предимства. При изпълнението на такива мерки може също така да бъде полезно да се извършват прегледи или последващо наблюдение: опитът показва, че поставянето на предварителни условия за предоставянето на средства от ЕС е действало като важен стимул, но след даването на зелена светлина вследствие на изпълнението на условията се появява риск от стъпки назад по отношение на политиката или структурите.

На следващо място, действията на ЕС се ползват с по-голям авторитет, ако всички институции поемат отговорност в процеса съобразно своите различни роли. Намесата на ЕС в дадена криза е политически чувствително действие и винаги ще има по-голяма тежест, ако е подкрепена от общ подход. Подкрепата на Европейския парламент и Съвета за действията на Комисията и наличието на по-солидни вътрешни процедури на институциите за реагиране при опасения във връзка с върховенството на закона в държавите членки могат да представляват ефикасно средство за подчертаване на необходимостта дадена държава членка да реагира на тези опасения, както и за увеличаване на стимулите за намиране на решения.

Отстраняване на недостатъците в дългосрочен план посредством структурни реформи

ЕС има също така нарастваща роля в укрепването на капацитета и функционирането на националните органи и институции, участващи в националните механизми за взаимен контрол на властите.

Фондовете на ЕС дадоха значителен принос за изграждането на капацитет в публичните институции в подкрепа на върховенството на закона. През програмния период, обхващащ 2014–2020 г., близо половината държави членки прибягнаха до структурните фондове, за да подпомогнат реформите за укрепване на съдебната система и държавната администрация или в помощ на борбата с корупцията. Тази дейност показва също така, че освен да изразява безпокойство, ЕС предлага и практични решения. Така например, следвайки Програмата за подкрепа на структурните реформи, Службата за подкрепа на структурните реформи към Комисията може да работи заедно с националните институции, за да подпомогне реформите, отнасящи се до върховенството на закона.

Използването на фондовете и програмите на ЕС за укрепване на върховенството на закона ще бъде също така по-ефективно, ако се подкрепя и от препоръки за структурни реформи, отразени в рамките на европейския семестър.

Погледнато по-общо, политиката на Съюза в области като обществените поръчки, подобното регулиране и сътрудничеството в областта на наказателното и гражданското правосъдие може да допринесе за осигуряване на съгласувано прилагане на европейските стандарти, отнасящи се до върховенството на закона.

V. ВЪЗМОЖНИ ВАРИАНТИ ЗА В БЪДЕЩЕ

Може да се приеме, че ефективното прилагане на върховенството на закона в Съюза почива на три стълба. Първо, **популяризирането** на върховенството на закона посредством задълбочаване на съвместната работа с цел разширяване на разбирането за върховенството на закона в Европа. Второ, **предотвратяване** на проблемите, свързани с върховенството на закона, благодарение на възможността за ранна намеса и за избягване на риска от ескалация на напрежението. И накрая, способността за предприемане на ефективни съвместни **ответни действия**, когато се идентифицира достатъчно значим проблем.

Популяризиране: обогатяване на познанията и изграждане на обща култура на върховенство на закона

Наличието във всяка държава членка на солидна политическа и правна култура, подкрепяща върховенството на закона, е най-добрият гарант за спазването на принципите на правовата държава. Въпреки че Съюзът зачита политическите и конституционните структури на държавите членки, задълженията, произтичащи от членството в Съюза, както и демократичното наследство на Европа изискват националните правила и структури да отразяват стандартите и нормите на ЕС в областта на върховенството на закона в качеството му на обща ценност на ЕС и да бъдат съобразени с гаранциите за върховенството на закона, предвидени в първичното и вторичното право на ЕС.

Повишаването на осведомеността сред обществеността относно значението на върховенството на закона в условията на демокрация може също да бъде полезно и комуникационните дейности, имащи за цел информацията да достигне до гражданите, могат да бъдат подкрепяни.

За да може тази политическа и правна култура да бъде задълбочена и поддържана във всички държави членки, е важно да се насърчи познаването на съдебната практика и стандартите, отнасящи се до върховенството на закона, така че например оценките и становищата на органи като Венецианската комисия и GRECO да бъдат обсъждани на национално равнище. Това ще помогне на всички страни да разберат какво се очаква и по какъв начин институциите и законите следва да отразяват основните принципи. Общите подходи в тези области могат да спомогнат за популяризиране на изграждането на солидна култура относно върховенството на закона във всички релевантни институции и професии.

Наличието на общи подходи, стандарти и норми не означава, че те се прилагат по еднакъв начин. Когато има ясен общ подход обаче е по-лесно отделните национални системи да бъдат анализирани от гледна точка на съответни показатели и да се постигне увереност, че са пригодни за целта.

Това е особено важно, тъй като зачитането на върховенството на закона зависи не само от наличието на законодателство и институционални структури, но също и от институционалната практика. Така например, Венецианската комисия насочва вниманието към значението на лоялното сътрудничество между институциите като основополагащ елемент за върховенството на закона — когато една част от държава приема, че други нейни части имат законни функции, които трябва да бъдат зачитани. Това лоялно сътрудничество може да се окаже под натиск, дори когато е предвидено от закона или конституцията. Обменът на практически опит между практикуващи специалисти в различни държави членки — като съдии, прокурори и специалисти в борбата срещу корупцията — може да допринесе за изграждането на усещане за това какво означава на практика лоялно сътрудничество. Други ключови елементи на върховенството на закона и почтителното управление в практиката са прозрачното определяне на политиките и прозрачното законотворчество. По същество, с тези ключови елементи се признава, че държавните власти са длъжни да се отчитат и са подчинени на ограничения, които трябва да бъдат спазвани в едно демократично общество.

ЕС осигурява уникална платформа за развиване и насърчаване на осведомеността относно предизвикателствата за върховенството на закона. Както бе предложено от Европейския парламент, тази дейност може да надхвърли институциите на ЕС и да бъдат включени националните парламенти и други ключови участници на национално равнище. Гражданското общество е особено важно, включително на регионално и местно равнище. Комисията вече предложи да се увеличат финансирането и подкрепата за поддържане на динамично гражданско общество, за насърчаване на медийния плурализъм и изграждането на мрежи между заинтересованите страни в областта на върховенството на закона, както и за оказване на подкрепа на

организации, органи и образувания, осъществяващи на нивото на Съюза дейности от общоевропейски интерес в областта на правосъдието и върховенството на закона.³⁹

Отношенията на ЕС със Съвета на Европа са от особено значение за популяризирането на върховенството на закона. Европейските институции и държавите членки биха могли да работят допълнително в тази насока с цел насърчаване на обща култура в Европа в областта на върховенството на закона.

ЕС може да помисли също така по какъв начин би могъл най-добре да насърчи работата на Съвета на Европа по общи стандарти за върховенството на закона. Популяризирането на тези стандарти може да се развие и в посока извършване на партньорски проверки, както конкретно предложиха някои държави членки.

Възможни въпроси за допълнителен размисъл

- По какъв начин ЕС може да популяризира в по-голяма степен действащите правни изисквания на ЕС и европейски стандарти в областта на върховенството на закона, особено на национално равнище?
- По какъв начин ЕС би могъл да насърчава най-добре ключовите мрежи, гражданското общество и частния сектор да провеждат дискусии на местно ниво по въпросите на върховенството на закона, включително неговото икономическо измерение, и да популяризира стандартите, които са в основата на върховенството на закона?
- Могат ли държавите членки да положат повече усилия за насърчаване на дискусиите относно върховенството на закона на национално равнище, включително например чрез дебати в националните парламенти, на професионални форуми и чрез дейности за повишаване на осведомеността, предназначени за широката общественост?
- По какъв начин ЕС и неговите държави членки следва да засилят сътрудничеството си в рамките на работата на Съвета на Европа и други

³⁹ Предложение за регламент за създаване на програма „Творческа Европа“ (2021—2027 г.) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1295/2013 (COM(2018) 366 final, 30.5.2018 г.); Предложение за регламент за създаване на програма „Права и ценности“ (COM(2018) 383 final, 30.5.2018 г.); Предложение за регламент за създаване на програма „Правосъдие“ (COM(2018) 384 final, 30.5.2018 г.). Новата програма „Творческа Европа“ ще оказва подкрепа и за действия, насочени към укрепването на европейския сектор на новинарските медии, журналистическата свобода, многообразието и плурализма на журналистическото съдържание, както и критичния подход към медийното съдържание чрез медийна грамотност.

международни организации, отстояващи върховенството на закона, в това число чрез подпомагане на работата на Съвета на Европа и вземане под внимание на неговите оценки и препоръки?

- По какъв начин ЕС би могъл да доразвие постигнатото от Съвета на Европа и да насърчи възприемането на общи за ЕС подходи? Може ли извършването на партньорски проверки между държавите членки да помогне в този процес?
- Как могат да бъдат усъвършенствани и доразвити мерките, които вече са предприети от Европейския парламент и Съвета? Възможно ли е политическите групи и националните парламенти да се ангажират в по-голяма степен?

Предотвратяване: сътрудничество и подкрепа за укрепване на върховенството на закона на национално равнище

Основната отговорност за гарантиране на спазването на върховенството на закона на национално равнище се носи от държавите членки. Съюзът обаче може да им предложи значителна помощ за изграждане на дългосрочен подход, който да спомогне за осигуряването на гаранции, че националните механизми за взаимен контрол на властите са равностойни на предизвикателството — и в крайна сметка, че ЕС няма да се окаже в ситуация, в която ще трябва да се справя с криза, свързана с върховенството на закона, в някоя държава членка. Това означава да се помогне за изграждането на устойчивост на ключовите системи и институции, така че те да бъдат подготвени за периоди на политическо напрежение.

По-задълбоченото разбиране на промените в държавите членки би спомогнало за ориентирането на помощта и за ранно установяване на рисковете за върховенството на закона. Областите, представляващи интерес в тази насока, биха могли да включват националните механизми за взаимен контрол на властите, независимостта на съдебната власт, качеството на държавната администрация, политиката за борба с корупцията, прозрачността на законодателния процес и по-доброто законотворчество. Подобно събиране на информация би могло да осигури обща рамка за редовно сътрудничество и диалог с държавите членки, както и за предоставяне на актуална информация на Европейския парламент и Съвета. Въпреки че събирането на информация ще трябва да обхваща всички държави членки, то би могло да е по-интензивно в онези от тях, в които са били установени слабости или особени рискове. На последно място, за целта ще е необходимо да се постигне баланс между необходимостта от постигане на достатъчно разбиране за националните специфики и нуждата да се вземат под внимание финансовите и човешките ресурси. Целта на това упражнение ще бъде да се изгради по-солидна основа за провеждане на диалог на ранен етап по онези политически инициативи, които водят до последици в областта на върховенството на закона. Размисълът следва да обхване въпроса дали използването на вече съществуващите инструменти — в това число европейския семестър и Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието — би могло да се развие допълнително с цел по-добро справяне с проблемите в областта на върховенството на закона.

Друга допълнителна възможност би била да се задълбочат сътрудничеството и практическата подкрепа, за да се оптимизира конструктивният принос на Съюза към решаването на проблемите на ранен етап и да се спомогне за намирането на устойчиви решения за протичащите процеси на реформи. Това може да се извършва по искане на държавите членки и да включва изготвянето на подходящи планове за

действие. Европейският парламент и Съветът биха могли да вземат участие при определянето и насърчаването на подобни инициативи. В тази насока би могло също така да се обръща особено внимание на прилагането на законодателството на ЕС, което има измерение, свързано с върховенството на закона. Възможно е и предоставяне на техническа помощ на държавите членки по линия на Програмата за подкрепа на структурните реформи.

Възможни въпроси за допълнителен размисъл

- По какъв начин ЕС може да подобри капацитета си за изграждане на по-задълбочена и сравнителна база от знания относно ситуацията в областта на върховенството на закона в държавите членки, за провеждане на по-продуктивен диалог и за създаване на възможност за признаване на потенциалните проблеми на ранен етап? Как биха могли да се доразвият действащите инструменти за оценяване на ситуацията в областта на върховенството на закона?
- По какъв начин може да се оптимизира организацията на обмена между Комисията и държавите членки по въпросите, касаещи върховенството на закона?
- Кой е най-ефикасният начин за предоставяне на държавите членки на експертен опит и подкрепа от страна на ЕС?
- Прилагането на подход с по-силно изразено междуинституционално измерение ще придаде ли по-голяма тежест на превантивните мерки?

Ответни действия: правоприлагане на равнището на Съюза в случай на колебания на националните механизми

Проблемите, свързани с върховенството на закона, водещи до последици за прилагането на правото на Съюза, се разглеждат все по-често от Съда на Европейския съюз по реда на производства за установяване на нарушения или въз основа на преюдициални запитвания. Комисията ще продължи да се опира на неотдавнашната практика на Съда, например във връзка с независимостта на националните съдилища и с ефективната защита на финансовите интереси на Съюза. В по-общ план ефективността на прилагането на правото на Съюза от независими органи и национални съдилища допринася също и за укрепването на върховенството на закона в държавите членки. Поради това, при необходимост Комисията ще продължи да следи за правилното прилагане и изпълнение на правото на Съюза посредством процедури за установяване на нарушение в областта на върховенството на закона.

Когато изглежда, че националните гаранции за върховенството на закона не са в състояние да отстранят заплахите за върховенството на закона в дадена държава членка, институциите на ЕС и държавите членки носят съвместна отговорност да предприемат действия за коригиране на ситуацията. Наред с общото задължение за отстояване на ценностите на ЕС има и общ интерес от решаването на проблеми като застрашаването на конституционните съдилища или независимостта на съдебната система, преди те да изложат на риск прилагането на правото, политиките или финансирането на ЕС. Тези действия могат да варират според обстоятелствата — като например наличието на нарушение — или да се използват за гарантиране на пропорционалността. Възприемането на различни подходи може да е целесъобразно и в специфични области на политиката, какъвто е например случаят с предложението на

Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС при опасност от незачитане на върховенството на закона.

Уредбата за принципите на правовата държава бе въведена от Комисията през 2014 г. с цел предприемане на ответни действия, когато са налице явни признаци за системни рискове за върховенството на закона в дадена държава членка, които биха могли да доведат до очевиден риск от тежко нарушение на върховенството на закона, водещо до задействане на процедурата по член 7 от ДЕС. До момента тази уредба бе приложена в един случай и изпълни функцията си на междинен етап. Тя спомогна да се установи диалог, да се събере подробна информация и да се изготвят анализ и препоръки, като тази база от знания доказва полезността си за по-нататъшните действия на Съюза. Може да се помисли все пак за известни подобрения. Така например, ранното информиране на Съвета и Европейския парламент и получаването на тяхната подкрепа в този процес биха могли да са по-интензивни. Друг вариант би бил диалогът и препоръките да се подсилят чрез конкретни планове за действие и техническа подкрепа, така че ситуацията да бъде коригирана в определени срокове, или да се определи по-ясно ограничение за продължителността на фазата на диалог.

Целта на тези промени следва да продължи да бъде намирането на решения за кризисните ситуации и посочването на подходящи средства за отстраняването им. За това са нужни ефективен диалог и канали за комуникация. Възможно е обаче да се обмисли също дали следва да има по-сериозни последици, ако дадена държава членка откаже да коригира ситуацията. Същото може да произтича и в резултат на преценка, на която се отдава по-голямо значение, за реалните последици върху функционирането на Съюза на трайни недостатъци в областта на върховенството на закона в държавите членки, като това вече бе признато в предложението за защита на финансовите интереси на ЕС в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава.

Възможни въпроси за допълнителен размисъл

- По какъв начин релевантната практика на Съда на Европейския съюз би могла да се разпространява ефективно и потенциалът ѝ да бъде използван напълно?
- По какъв начин Комисията, Европейският парламент и Съветът биха могли да се координират по-ефективно и да осигуряват своевременни и целесъобразни ответни действия в случай на криза, свързана с върховенството на закона, в някоя държава членка?
- Как би могла да се подсили допълнително Уредбата за принципите на правовата държава? Следва ли за целта да се предвиди по-голяма ангажираност с други институции и международни партньори (напр. Съвета на Европа/Венецианската комисия, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюрото за демократични институции и права на човека)?
- Има ли други области, освен финансовите интереси на ЕС, в които ЕС следва да разработи специални механизми (включително условия, свързани със зачитането на върховенството на закона), за да се предотвратят или отстранят специфични рискове за прилагането на правото или политиките на ЕС?

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията приканва Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и държавите членки, както и съответните заинтересовани страни, включително съдебните мрежи и гражданското общество, а така също и широката общественост, да обмислят проблемите и въпросите, изложени в настоящото съобщение. Повдигнатите въпроси сочат редица области, в които биха могли да се предвидят подобрения.

Подобен размисъл ще допринесе сам по себе за зачитането на върховенството на закона чрез поощряване на дебата и осигуряване на трайно съсредоточаване върху този въпрос. Комисията вярва, че укрепването на правоприлагането в областта на върховенството на закона би допринесло съществено за бъдещето на Съюза. То ще даде възможност за по-голяма яснота и съгласуваност, ще спомогне да се гарантира, че всички държави членки се третират еднакво, и ще осигури защита на интересите на всички чрез ефективното прилагане на правото на ЕС в държавите членки.

Комисията ще се върне на този въпрос през юни 2019 г., когато ще представи своите заключения и предложения. В тях ще бъдат взети под внимание текущият дебат между институциите и широката общественост, както и развиващата се практика на Съда на Европейския съюз, и те ще бъдат насочени към установяването на подход за укрепването на върховенството на закона в Съюза в рамките на действащите Договори.