



Брюксел, 17.7.2019 г.
COM(2019) 343 final

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

**Укрепване на върховенството на закона в Съюза
План за действие**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз се основава на набор от споделени ценности, сред които основните права, демокрацията и върховенството на закона¹. Тези ценности съставляват същината на нашите общества и нашата обща идентичност. Съществуването на една демокрация е невъзможно без независими съдилища, гарантиращи защитата на основните права и гражданските свободи, или без активно гражданско общество и свободни медии, осигуряващи плурализъм. Върховенството на закона е добре утвърден принцип с ясно определен основен смисъл. Въпреки различните национални идентичности, правни системи и традиции, които Съюзът е поел ангажимента да зачита, този основен смисъл е един и същ във всички държави членки².

Съгласно принципа на върховенство на закона 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. Върховенството на закона се отразява пряко върху живота на всеки гражданин: то е предварително условие за постигане на равенство пред закона и защита на правата на човека, за предотвратяване на злоупотреба с власт от страна на публичните органи и за търсене на отговорност у лицата, вземащи решения. Също така зачитането на върховенството на закона е от основно значение, за да могат гражданите да имат доверие в публичните институции. Без това доверие демократичните общества не могат да функционират. Върховенството на закона обхваща начина на изготвяне на законите от гледна точка на отчетността, доколко справедливо е тяхното прилагане и доколко ефективно е действието им. Както се посочва от Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, то включва и институционални въпроси като независимите и безпристрастни съдилища³ и разделението на властите⁴. В неотдавнашни решения на Съда на Европейския съюз отново беше подчертано, че върховенството на закона е от основно значение за правния ред на ЕС⁵.

Европейският проект се основава на трайното зачитане на върховенството на закона във всички държави членки. Това трайно зачитане е предпоставка за ефективното прилагане на правото на ЕС и за взаимното доверие между държавите членки. Освен това от основно значение е Европейският съюз да функционира добре като пространство на свобода, сигурност и правосъдие и като вътрешен пазар, в които законите се спазват ефективно и последователно, а бюджетът се изразходва в съответствие с действащите правила. В този смисъл заплахите за върховенството на закона поставят под въпрос правните, политическите и икономическите основи на функционирането на ЕС. Именно затова насърчаването и отстояването на върховенството на закона са основни задачи в работата на Комисията като пазителка

¹ Член 2 от Договора за Европейския съюз.

² Върховенството на закона (наричано също „принципи на правовата държава“) е залегнало в член 2 от Договора за Европейския съюз като основополагаща ценност на Съюза, обща за всички държави членки.

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 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/Полша* (определение от 17 декември 2018 г.).

⁵ Решение на Съда от 24 юни 2019 г. по дело C-619/18, *Комисия/Полша*.

на Договорите. Недостатъците във връзка със зачитането на върховенството на закона в една държава членка засягат други държави членки и ЕС като цяло и поради това Съюзът има споделен интерес да участва в решаването на проблемите, свързани с върховенството на закона, когато възникнат такива.

При все че по принцип се счита, че всички държави членки постоянно зачитат върховенството на закона, неотдавнашните предизвикателства за върховенството на закона в някои държави членки показаха, че този принцип не може да бъде приеман за даденост. Тези предизвикателства предизвикаха загриженост относно способността на Съюза да се справя с такива ситуации. Множество случаи от близкото минало, получили отзвук на равнище ЕС, бяха фокусирани върху независимостта на съдебния процес. Други примери бяха свързани с отслабени конституционни съдилища, все по-често прибягване до изпълнителни постановления или непрекъснати нападки от страна на една от държавните власти срещу друга. 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, а опитите за намаляване на плурализма и отслабване на важни стражи, като гражданското общество и независимите медии, представляват предупредителни знаци за наличието на заплахи за върховенството на закона⁶.

В съобщението си от 3 април 2019 г.⁷ Европейската комисия направи преглед на настоящите инструменти за справяне с предизвикателствата, свързани с върховенството на закона в Съюза, и стартира дебат за неговото укрепване. В дебата участваха институции и органи на ЕС, държави членки, международни организации, съдебни мрежи и представители на академичната общност, които предоставиха своя ценен принос. От дебата стана ясно, че върховенството на закона е важен принцип и че ЕС се нуждае от засилване на инструментите, свързани с него. Това отразява нарастващото безпокойство на институциите на ЕС относно въпросите, свързани с върховенството на закона.

През май 2019 г. в Сибиу европейските лидери единодушно поеа ангажимента „да продължат да защитават начина на живот, демокрацията и върховенството на закона“⁸. Европейският съвет потвърди ангажимента от Сибиу в стратегическата си програма, приета на 21 юни 2019 г.⁹ Това означава, че въпросите, свързани с върховенството на закона, трябва да получат по-голям приоритет в Европейския съвет и Съвета. Зачитането на върховенството на закона беше важна точка в дебатите на Европейския парламент по време на мандата му през 2014—2019 г.¹⁰ и в програмите на председателствата на Съвета¹¹. То беше и важна тема в кампанията за европейските

⁶ В по-общ план и в допълнение към политическите промени, технологичното или обществено развитие също може да изправи върховенството на закона пред нови предизвикателства през идните години, например във връзка с изкуствения интелект и използването му в чувствителни области като съдебните системи.

⁷ 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“ (COM(2019)163 final).

⁸ Пак там.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ През октомври 2016 г. Европейският парламент прие резолюция, в която призова за създаването на механизъм на Съюза за мониторинг във връзка с демокрацията, върховенството на закона и основните права.

¹¹ За пример вж. програмата на тройката председателства на Съвета за периода 1 януари 2019 г. — 30 юни 2020 г.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/bg/pdf>

избори през 2019 г. Европейските политически партии започнаха да обсъждат въпроса за евентуално изключване от тях на партии, които поставят под въпрос върховенството на закона и общите за ЕС ценности.

Този дебат ще трябва да продължи¹², но в настоящото съобщение са представени конкретни действия в краткосрочен и средносрочен план. Изпълнението на някои действия може да започне незабавно. Други трябва да бъдат дообмислени, като това ще бъде ключово направление в работата на предстоящата Комисия, Европейския парламент и Съвета. Укрепването на върховенството на закона в Съюза е и трябва да продължи да бъде ключова цел за всички.

II. ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА: СПОДЕЛЕНА ЦЕННОСТ ЗА ЕВРОПЕЙЦИТЕ

След публикуването през април съобщение дебатът относно върховенството на закона се активизира. Комисията събра разнообразни становища и виждания. Тя получи 60 писмени становища¹³ от институционални органи на национално и международно равнище и на равнището на ЕС, както и от гражданското общество и академичната общност. Комисията участва също така в конференции и дебати на европейско ниво и в столиците на държавите членки. В становищата бяха изтъкнати значението на върховенството на закона и задължението то да бъде зачитано в целия ЕС. Те потвърдиха необходимостта и взаимното допълване на трите стълба за популяризиране, предотвратяване и ответни действия, посочени в съобщението от април. Според някои доразвиването на инструментариума трябва да бъде приоритет, докато други са на мнение, че резултати могат да се постигнат и чрез по-добро прилагане на действащите инструменти. В малък брой становища се постави под въпрос европейското измерение на проблема. Това отразява действителността, а именно че значението на върховенството на закона за функционирането на ЕС, за неговите граждани и за предприятията не може да бъде приемано за даденост, а следва да бъде популяризирано и разяснявано. Това изтъква също така нуждата да се покаже, че действията на ЕС са обективни, пропорционални и недискриминационни и че Съюзът следва да предприема формални ответни мерки единствено когато националните механизми за взаимен контрол на властите не функционират.

През април 2019 г. Комисията проведе проучване на Евробарометър във всички държави членки. Резултатите от проучването показват много силна подкрепа за върховенството на закона, като разликите между държавите членки са минимални¹⁴. Важността на ключовите принципи на върховенството на закона се признава от над 80 % от гражданите във всички държави членки¹⁵. Други важни констатации са силната подкрепа за важната роля на медиите и гражданското общество при търсенето на отговорност от властимащите — повече от 85 % от европейците са на мнение, че

¹² Например Съветът е предвидил преглед на водения от него диалог относно върховенството на закона по време на финландското председателство през есента на 2019 г.

¹³ Обобщение на становищата можете да намерите тук: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

¹⁴ Специално проучване 489 на Евробарометър — Върховенство на закона: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Законност, правна сигурност, равенство пред закона, разделение на властите, забрана на произвола, наказания за корупция и ефективна съдебна защита от независими съдилища.

медиите, журналистите и гражданското общество могат да работят свободно и да отправят критики без риск от сплашване.

Проучването на Евробарометър изтъква, че според европейците е важно върховенството на закона да се прилага в целия ЕС — 89 % подкрепят мнението, че е необходимо върховенството на закона да се зачита във всички други държави — членки на Съюза.

Европейците призовават за по-добро зачитане на върховенството на закона — отново стабилно мнозинство, надхвърлящо 80 %, подкрепя извършването на подобрения в ключовите принципи на правовата държава. Нуждата от подобрения е особено силна в сферите на ефективната съдебна защита, законността и предотвратяването на произволни решения, както и по отношение на свободата на медиите и гражданското общество.

Консултацията, проведена след публикуването през април съобщение, също отразява важността на върховенството на закона за гражданите — много организации на гражданското общество и представители на академичната общност желаят да участват по-активно в утвърждаването на принципите на правовата държава и предотвратяването на свързани с нея проблеми и да сигнализират за извършени нарушения. Сред действията, представляващи особен интерес, са организирането на граждански диалози в целия ЕС, развиването на грамотност по въпросите на върховенството на закона чрез достъпни и лесни за използване източници и откритите платформи за споделяне на информация и подаване на сигнали.

III. СПОДЕЛЕНА ОТГОВОРНОСТ НА ВСИЧКИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ И ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

Всяка държава членка носи основната отговорност за гарантирането на върховенството на закона като обща ценност. Осигуряването на безпроблемното функциониране на държавата е вътрешна конституционна отговорност, но и отговорност спрямо Съюза и останалите държави членки. Принципът на лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 от ДЕС) изтъква задължението на държавите членки да съдействат за изпълнението на задачите на Съюза и да се въздържат от предприемането на мерки, които биха могли да застрашат постигането на неговите цели. Той подчертава също така задължението на Съюза и държавите членки да си съдействат, което означава, че всички институции на ЕС носят отговорност за осигуряването на пропорционална подкрепа за държавите членки за гарантиране на зачитането на върховенството на закона.

В съобщението от април беше посочено, че върховенството на закона е и един от принципите, които ръководят външната дейност на ЕС, и на него се отделя все по-централно място в процеса на присъединяване към ЕС и политиката на съседство. В стратегическата програма на Европейския съвет се потвърждава, че отстояването на ценностите на ЕС следва да бъде в центъра на външните отношения на ЕС. Комисията вече активно подпомага реформи, свързани с върховенството на закона, в трети държави.

Друго основно задължение на държавите членки е да гарантират, че гражданите могат да упражняват правата си, най-вече чрез достъп до правосъдие и справедлив съдебен процес. Съгласно член 19 от ДЕС националните юрисдикции и Съдът на Европейския съюз отговарят за осигуряването на пълното прилагане на законодателството на ЕС в държавите членки и за съдебната защита на правата на отделните лица, произтичащи от това законодателство. Ролята на националните юрисдикции за прилагането на

законодателството на ЕС е от основно значение, тъй като на първо място те отговарят за прилагането на законодателството на ЕС и за образуването на преюдициални производства, както е предвидено в член 267 от ДФЕС, с цел осигуряването на последователност и хармонизиране при тълкуването на законодателството на ЕС. В тази връзка и както беше потвърдено в неотдавнашната практика на Съда на Европейския съюз, гаранцията за независимост на правосъдната система е правно задължение, стоящо в основата на върховенството на закона.

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 решения¹⁶. Това бе последвано от няколко важни решения през 2018 г. и 2019 г. 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 защита¹⁷.

В други свои решения Съдът определи по-подробно изискванията спрямо гаранциите за независимост и безпристрастност, като отбеляза 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 доверие¹⁸. Освен това Съдът постанови временни мерки за спиране на национални реформи, които биха засегнали независимостта на съдебната власт¹⁹. Неотдавна Съдът постанови, че организирането на правосъдието в държавите членки е национална компетентност, но при упражняването на тази компетентност държавите членки трябва да изпълняват задълженията си съгласно правото на ЕС и поради тази причина организирането на правосъдието може да бъде предмет на съдебен контрол от страна на Съда²⁰. Пред Съда има и други висящи дела, заведени от национални съдилища и Комисията, които биха могли да доведат до значителни важни развития в съдебната практика.

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 Съюза²¹.

¹⁶ Дело C-506/04, *Wilson*.

¹⁷ Дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. Дело C-49/18, *Escribano Vindel*.

¹⁸ 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, LM и дело C-8/19 PPU, RH.

¹⁹ Дело C-619/18 R, *Комисия/Полиа*, определение от 17 декември 2018 г.

²⁰ Дело C-619/18 *Комисия/Полиа*.

²¹ Тя включва преюдициални заключения относно необходимостта от ефективно разследване на данъчните измами или измамите със средства на Съюза (вж. дело C-617/10, *Åkerberg Fransson*, дело C-105/14, *Taricco*, дело C-42/17 M.A.S. и дело C-612/15 *Kolev*).

IV. ДЕЙСТВИЯ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

В съобщението от април бяха представени наличните инструменти за насърчаване и прилагане на принципите на върховенството на закона. Въз основа на натрупания досега опит Комисията набеляза начини за засилването на тези инструменти, основано на три стълба: насърчаване на култура в областта на върховенството на закона, предотвратяване на появата или задълбочаването на проблеми, свързани с върховенството на закона, и най-добри начини за изготвяне на ефективна обща ответна реакция при установяването на съществен проблем.

Тук е важно да се припомнят основните принципи, направляващи действията на ЕС в областта на върховенството на закона. На първо място, както ЕС, така и останалите държави членки имат законен интерес върховенството на закона да функционира правилно на национално равнище. 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. Трето, ролята на ЕС в тази област трябва да бъде обективна и всички държави членки трябва да бъдат третирани по един и същ начин. Всички негови институции трябва да допринасят съобразно съответните си институционални роли. На последно място, целта не трябва да бъде да се наложи санкция, а да се намери решение, с което се защитават принципите на правовата държава и в чиято основа стоят сътрудничеството и взаимната подкрепа, без да се изключва предприемането на ефективни, пропорционални и възпиращи мерки в краен случай.

Насърчаване: Повишаване на грамотността и изграждане на обща култура на върховенство на закона

Най-добрата гаранция за зачитането на общите ни ценности е наличието на солидна политическа и правна култура, подкрепяща върховенството на закона, във всяка държава членка. Не бива да се смята обаче, че това винаги е така. Вследствие на политически промени в няколко държави членки принципи като разделение на властите, лоялно сътрудничество между институциите и зачитане на опозицията или независимостта на правосъдната система, изглежда, бяха подкопани — понякога в резултат на целенасочен избор на политики. Липсата на информация и ограниченото познаване сред широката общественост на предизвикателствата, пред които е изправено върховенството на закона, допринасят за подобни промени. От проучването на Евробарометър стана ясно, че повече от половината от европейците не смятат, че са достатъчно осведомени за основните ценности на ЕС.

Необходимо е тези пропуски да бъдат отстранени чрез дейни мерки за популяризиране на принципите на правовата държава в ЕС както сред работещите в тази сфера, така и сред широката общественост. Тези мерки трябва да бъдат насочени към утвърждаване на темата за върховенството на закона в националния и европейския политически дискурс чрез разпространяване на информация за принципите на правовата държава и на изисквания и стандарти съгласно правото на ЕС, чрез популяризиране на значението на принципите на правовата държава за гражданите и предприятията и чрез предоставяне на възможност за изява на заинтересованите страни, желаещи да популяризират свързани с върховенството на закона теми. За да могат гражданите и предприятията да оценят ролята и важността на правосъдните системи, тези системи трябва да бъдат модерни и достъпни. Също така от основно значение е държавите членки да имат взаимно доверие в съдебните си

системи, тъй като това доверие е предварително условие за установяването на реално функциониращ единен пазар.

Намерението на Съвета да проведе дискусия относно подхода си към върховенството на закона през есента на 2019 г., по време на финландското председателство, би могло да доведе до полезни подобрения, свързани с популяризирането на принципите на правовата държава сред държавите членки²².

Гражданското общество, медиите, академичната общност и образователните системи на държавите членки могат да дадат своя принос, като включат темата за върховенството на закона в обществените дебати и учебните програми. Ключово предизвикателство в това отношение е насърчаването на култура на върховенство на закона сред широката общественост, както бе посочено в Препоръката на Съвета за утвърждаване на общите ценности²³. Комисията получи приноса на организации на гражданското общество, които желаят да задълбочат тази работа²⁴. Комисията ще предприеме действия във връзка с идеята за ежегоден събитие, посветено на върховенството на закона, на което ще се провежда диалог със и между организациите на гражданското общество и създателите на политики на равнището на ЕС. Също така тя ще продължи да отделя специално внимание на опитите за упражняване на натиск върху гражданското общество и независимите медии и ще подпомага в по-голяма степен работата им. Съгласно новата многогодишна финансова рамка въпреки че тези програми не са специално свързани с върховенството на закона, Комисията предложи по-стабилна и по-последователна рамка за финансирането на подобни дейности по линия на бъдещата програма „Права и ценности“²⁵ и на програмата „Творческа Европа“²⁶. Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да приемат бързо тези програми, за да може изпълнението им да започне навреме. Освен това е необходимо финансираните от ЕС проучвания в областта на върховенството на закона да продължат да бъдат насърчавани, а резултатите от текущите проекти — надлежно разпространявани.

Прозрачността и достъпът до информация са основни инструменти за гражданското общество и медиите в националните механизми за взаимен контрол на властите. Законите относно прозрачността и достъпа до информация трябва да бъдат ефективно прилагани във всички държави членки и на равнището на ЕС²⁷. За да даде по-голяма видимост на върховенството на закона, Комисията възнамерява да изготви специална комуникационна стратегия по темата, включително да направи свързаната информация достъпна на всички официални езици и да поясни значението на върховенството на закона за Съюза като цяло и за отделните граждани и предприятия.

²² Вж. въведението и следващия раздел относно предотвратяването.

²³ Препоръка на Съвета относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването (ОВ С 195, 7.6.2018 г., стр. 1).

²⁴ Вж. по-горе — раздел II.

²⁵ Комисията предложи 641 милиона евро за изпълнението на програмата „Права и ценности“ за периода 2021—2027 г.

²⁶ Тя предложи 1,85 милиарда евро за изпълнението на програмата „Творческа Европа“ за периода 2021—2027 г., от които 160 милиона евро за междусекторните направления. Сред четирите приоритета на Комисията е насърчаване на дейности за „постигане на по-голяма свобода, разнообразие и плурализъм на медийната среда и за повишаване на качеството на журналистиката и медийната грамотност“. Една от целите е да се осигури стабилно финансиране за проекти, свързани със свободата на медиите и медийния плурализъм.

²⁷ Става въпрос за Регламент (ЕО) № 1049/2001 и секторния достъп до информация съгласно правото на ЕС. Общи задължения на национално равнище произтичат и от Европейската конвенция за правата на човека.

Европейските мрежи играят важна роля за популяризирането и обмена на идеи и добри практики²⁸. В контекста на съдебната власт мрежи като Европейската мрежа на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз, Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС, Европейската мрежа на съдебните съвети и Европейската мрежа за обучение на съдии следва да бъдат подпомогнати да популяризират принципите на върховенство на закона. Подкрепата на Комисията за всички тези мрежи следва да бъде насочена основно към проекти, популяризиращи принципите на правовата държава, като се отдели специално внимание на държавите членки, изправени пред предизвикателства, свързани с върховенството на закона²⁹. Също така е необходимо да се насърчава и подпомага задълбочаването на сътрудничеството между институции, отговарящи за конституционния контрол, включително във връзка с дейностите на Конференцията на европейските конституционни съдилища. Европейската мрежа на омбудсманите би могла да разшири обмена си на опит и най-добри практики за насърчване на доброто управление и да допринесе за събирането и разпространението на съответните данни.

В по-общ план националните съдебни системи също имат важна роля за насърчване на прилагането на стандарти, свързани с върховенството на закона. Участието на националните съдебни съвети, съдии и прокурори в национални дебати, посветени на съдебните реформи, е важна част от националните механизми за взаимен контрол на властите.

Националните парламенти също играят ключова роля за утвърждаването на върховенството на закона в държавите членки както в качеството си на законотворци, така и с оглед на търсенето на отговорност от изпълнителната власт. Европейският парламент, Конференцията на парламентарните комисии по европейски въпроси в парламентите на държавите — членки на ЕС, и Конференцията на председателите на парламентите на държавите — членки на ЕС, могат да дадат приоритет на междупарламентарния диалог по въпроси, свързани с върховенството на закона, например чрез организирането на годишна проява. Темата за върховенството на закона би могла да бъде включена в дебатите, свързани с въпроси на ЕС, на националните парламенти. Комисията е готова да допринесе за стимулирането на този диалог. Двустранният парламентарен обмен и помощ, например във връзка с най-добри практики за по-доброто законотворчество (като например основаното на факти законотворчество или прозрачността на процедурите) и междупартийните парламентарни групи относно върховенството на закона също ще донесат ползи.

В съобщението от април бяха изтъкнати ползите, които биха могли да бъдат постигнати от засилване на сътрудничеството със **Съвета на Европа**. Съгласно Меморандума за разбирателство между Съвета на Европа и Европейския съюз от 2007 г. Съветът на Европа изпълнява специалната роля на „еталон по отношение на правата на човека, принципите на правовата държава и демокрацията в Европа“ и ЕС е поел ангажимента да взема под внимание работата му. При пълно зачитане на институционалните и политическите отговорности на двете организации Комисията възнамерява да доразвие това сътрудничество и да увеличи участието на ЕС в

²⁸ Тук се включват също консултативните органи на Съвета на Европа, а именно Консултативният съвет на европейските съдии и Консултативният съвет на европейските прокурори.

²⁹ По линия на програмата „Правосъдие“ Комисията предоставя безвъзмездни средства за оперативни разходи на някои европейски мрежи в областта на правосъдието, имащи рамкови споразумения за партньорство с Комисията. Други мрежи получават финансиране по различни програми и проекти на ЕС.

органите на Съвета на Европа, с което съвместната работа на равнище служби ще се засили и ще стане по-системна. ЕС вече е активен участник в Съвета на Европа на много равнища, например Комисията е наблюдател във Венецианската комисия³⁰. Важна крачка напред е получаването от страна на ЕС на статут на наблюдател в Групата държави срещу корупцията (GRECO) в рамките на Съвета на Европа. В съгласие със Съвета Комисията предприе необходимите действия за искането на статут на наблюдател³¹, който беше даден през юли 2019 г.³² ЕС предоставя значително финансиране за дейностите на Съвета на Европа³³.

Присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за правата на човека³⁴ ще бъде силен политически сигнал за ангажимента на Съюза към върховенството на закона и за подкрепата му за конвенцията и нейната система за правоприлагане. Комисията засили работата си за подновяване на преговорите за присъединяване³⁵.

Освен това Комисията ще задълбочи съвместната си работа с **други международни институции**, работещи по въпроси, свързани с върховенството на закона, като това сътрудничество ще стане по-силно и по-систематично на равнище служби. Такива институции са Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), която работи по върховенството на закона като част от дейността си за демократизация, и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), изследваща социално-икономическите ползи от принципите на върховенство на закона.

Специалният докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите, Службата на ООН по въпросите на организираната престъпност и наркотиците, която обслужва секретариата на Конвенцията срещу корупцията, и Световната банка също допринесоха за провеждания сред международната общност дебат относно върховенството на закона и неговото значение.

Международни организации като ОИСР работят по темата от гледна точка на икономическото развитие и значението на върховенството на закона за общата стопанска и инвестиционна среда. Европейският икономически и социален комитет също подчерта нуждата да се отдели по-голямо внимание на икономическите аспекти на върховенството на закона. Европейският семестър за координация на икономическите политики отчита значението на върховенството на закона за бизнес средата в работата си с цел насърчаване на благоприятстващи растежа структурни реформи в области като ефективните правосъдни системи и борбата с корупцията.

³⁰ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) е консултативен орган на Съвета на Европа, който се състои от независими експерти в областта на конституционното право. Решение (ЕС) 2019/1086 на Съвета от 18 юни 2019 г. (ОВ L 171, 26.6.2019 г., стр. 115—116).

³¹ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³² През 2018 г. финансирането от различни програми на ЕС възлизаше на 27,5 милиона евро под формата на поети задължения.

³³ Предвидено в член 6, параграф 2 от ДЕС.

³⁴ В становището си А-2/13 от 18 декември 2014 г. Съдът постанови, че първият проект на споразумение не е съвместим с Договорите в част от точките си, някои от които са юридически и политически сложни. Заради тези възражения Съюзът трябва да договори изменения на проекта на споразумението за присъединяване, за да може да сключи това споразумение и да се присъедини към Европейска конвенция за правата на човека. След период на размисъл Комисията проведе консултации с работната група на Съвета относно възможни решения на въпросите, повдигнати в становището на Съда. Тези консултации постигнаха добър напредък и Комисията се надява, че скоро ще бъдат изпълнени условията за подновяване на преговорите.

Тази взаимозависимост се признава и от Европейската централна банка и европейските социални партньори, които подчертават важността на върховенството на закона като гаранция за европейските граждани, работодатели и работници.

Комисията възнамерява да надгражда върху желанието на всички тези страни да участват в популяризирането на принципите на правовата държава.³⁶

Комисията:

- ще може пълноценно да използва възможностите за финансиране на гражданското общество и академичната общност, подкрепящи изграждането на култура на върховенство на закона, по-специално сред широката общественост, и ще предприеме действия във връзка с идеята за годишна проява, посветена на върховенството на закона, в която ще участват заинтересовани страни и организации на гражданското общество на национално равнище;
- ще засили сътрудничеството си със Съвета на Европа, включително Венецианската комисия и GRECO, и ще проучи възможностите за предоставянето на по-голяма подкрепа за него във връзка с приоритетите на ЕС в сферата на върховенството на закона;
- ще засили сътрудничеството с други международни организации като ОССЕ и ОИСР;
- ще доразвива сътрудничеството с европейските съдебни и други мрежи с цел насърчаването на стандарти за прилагане на принципите на правовата държава, включително подпомагане, което може да бъде поискано във връзка със сътрудничеството между конституционните съдилища;
- ще изготви специална комуникационна стратегия относно върховенството на закона, включително като осъвремени специалния уебсайт по темата, който ще стане референтна точка за цялата необходима информация.

Комисията приканва:

- Европейският парламент и националните парламенти да изградят целенасочено междупарламентарно сътрудничество по въпросите, свързани с върховенството на закона, към което Комисията би могла да допринася;
- Съветът и държавите членки да обсъдят начини за насърчаването на стандарти на върховенство на закона, включително в контекста на текущи или предстоящи дискусии относно върховенството на закона;
- държавите членки да насърчават по-активно върховенството на закона на национално, регионално и местно равнище, включително чрез образование и гражданско общество.
- организациите на гражданското общество и социалните партньори да продължат да извършват мониторинг и да участват в дебата за отражението и конкретните последици от недостатъците във връзка със зачитането на върховенството на закона в съответната област, в която работят.

³⁶ Вж. например изявлението на европейските социални партньори относно върховенството на закона от 8 май 2019 г.

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

Държавите членки носят основната отговорност за гарантиране на спазването на върховенството на закона на национално равнище. Националните съдебни органи заедно с други национални механизми за взаимен контрол на властите, като конституционните съдилища и омбудсманите, са основната ключова защита срещу нарушения на върховенството на закона от страна на някоя от държавните власти. При все това ЕС има законната роля да подпомага националните органи и да гарантира, че още на ранен етап се предприемат действия срещу неблагоприятни развития. Задачата на институциите на ЕС следва да бъде да улесняват сътрудничеството и диалога, за да предотвратят задълбочаване на проблемите до момента, в който ще бъде необходим официален отговор съгласно нормативната уредба относно върховенството на закона чрез процедури за нарушение или действия съгласно член 7 от Договора за Европейския съюз.

За да може ЕС да изпълнява пълноценно ролята си в това отношение, институциите на ЕС трябва да бъдат по-осведомени за развитието в отделните държави членки и да ги разбират по-задълбочено чрез целенасочен мониторинг, да набелязват рисковете за върховенството на закона, да намират евентуални решения и да предоставят целенасочено подпомагане още на ранен етап. Този мониторинг следва да обхваща развитието и реформите, свързани с върховенството на закона, в държавите членки и да помогне за контролирането на устойчивостта и необратимостта на действията, предприети вследствие на намесата на ЕС, като например производства за установяване на нарушения или Механизма за сътрудничество и проверка.

За да увеличи капацитета на ЕС, **Комисията възнамерява да задълбочи мониторинга на развитието, свързани с върховенството на закона, в държавите членки.** В сътрудничество с държавите членки и другите институции на ЕС този мониторинг ще бъде под формата на **цикъл за преглед на прилагането на върховенството на закона**, който ще има следните характеристики:

(i) Обхват

Цикълът за преглед ще обхваща всички компоненти на върховенството на закона, включително например системни проблеми със законодателния процес, липса на ефективна съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища или незачитане на разделението на властите³⁷. При прегледа ще бъдат разгледани и капацитетът на държавите членки за борба с корупцията и, когато е налице връзка с прилагането на законодателството на ЕС, въпроси относно плурализма на медиите и изборите. Освен това ще има връзка и с мониторинга на ефективното прилагане на законодателството на ЕС, по-специално на капацитета на всички участници в прилагането на законодателството на ЕС да изпълняват задълженията си: съдилища, прокуратури, правоприлагащи органи, независими органи, публични администрации с надзорна функция, омбудсмани и организации и защитници на правата на човека³⁸.

³⁷ Например към тази категория ще се причисляват действия и публични изказвания срещу отделни съдии или съдебната власт като цяло.

³⁸ Капацитетът на администрациите и органите на държавите членки за ефективно правоприлагане зависи от ключови компоненти, по-специално: i) правомощия за правоприлагане и за правна защита, ii)

Въпреки че мониторингът ще обхваща всички държави членки, той трябва да бъде по-интензивен в онези от тях, в които са били установени рискове от влошаване или специфични слабости³⁹.

(ii) Източници на информация

При цикъла за преглед ще се разчита на последователното използване на наличните източници на информация. Това ще засили акцента върху редица области, които имат значение за върховенството на закона. Необходимо е всички участници в процеса — както институциите, така и гражданското общество — да обменят информация и да споделят вижданията си. Източниците на информация са многобройни — сред тях са органите на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Организация за икономическо сътрудничество и развитие, както и органи на ЕС, като Агенцията за основни права⁴⁰. Тази агенция, чиито правомощия обхващат правата, свързани с върховенството на закона, като например правото на ефективна съдебна защита, създаде Информационната система на ЕС за основните права (EFRIS) за улесняване на достъпа до необходимата информация и доклади за положението в държавите членки. Това разнообразие от информационни източници може да бъде използвано по-целесъобразно, да бъде обединявано и да бъде допълвано по-ефективно, отколкото понастоящем. Конкретните форми, под които може да се извършва засиленият мониторинг, трябва да бъдат доразвити, включително в сътрудничество с националните органи и другите институции на ЕС, и следва да включват процес на постоянно събиране на информация и диалог с националните органи и заинтересованите страни.

(iii) Ангажираност на държавите членки и заинтересованите страни

Освен че ще разчита на подходящи източници, Комисията ще **прикани всички държави членки да се ангажират допълнително с взаимен обмен на информация и диалог по въпроси, свързани с върховенството на закона**, като съдебната реформа, борбата с корупцията и законодателния процес, или въпроси, свързани с мерките за подкрепа на гражданското общество и независимите медии като участници в утвърждаването на върховенството на закона. Редица от тези въпроси вече се обсъждат като част от европейския семестър, когато са свързани с ключови фактори за растежа. Този диалог ще бъде допълнен от по-целенасочен подход към върховенството на закона, обхващащ допълнителни аспекти на върховенството на закона. Честотата и интензивността на сътрудничеството трябва да бъдат засилени в държавите членки, в които предизвикателствата във връзка с върховенството на закона са по-ясно изразени, отново с цел намирането на приемливи за всички решения на проблемите, преди те да ескалират.

На тази основа следва да се създаде **мрежа от национални звена за контакт в държавите членки** за диалог по въпросите, свързани с върховенството на закона. Тази мрежа ще се основава и може да интегрира в структурата си вече съществуващи контакти в съответните области, свързани с върховенството на закона, като например

изисквания за капацитета/ресурсите, iii) изисквания за независимост, когато е необходимо, iv) процедури за правоприлагане, v) сътрудничество между органите на различни държави членки.

³⁹ Списъкът на критериите за правова държава на Венецианската комисия е особено полезен за идентифицирането на конкретни рискове и слабости.

⁴⁰ В тази връзка пълната законосъобразност и значимост на данните, предоставяни от международни публично-правни организации като Съвета на Европа и неговите органи, бяха признати от Съда.

мрежите от национални звена за контакт в областта на правосъдието и борбата с корупцията.⁴¹ Тя ще служи като форум за обсъждането на хоризонтални въпроси, включително ако е целесъобразно, въпроси, свързани с възможното развитие на инструментариума на ЕС в областта на върховенството на закона, както и за обмена на информация и най-добри практики. Звената за контакт ще са централен елемент за двустранния диалог с всяка държава членка и ще спомогнат за подготовката и събирането на необходимата информация за доклада относно принципите на върховенството на закона (вж. по-долу). Мрежата от национални звена за контакт би могла да представлява форум за ранно предупреждение относно свързани с върховенството на закона реформи и за обсъждания между държавите членки.

Органите на Съвета на Европа, ОССЕ и ОИСР, които работят в тази област, както и съдебните мрежи също биха могли да бъдат поканени да споделят своя експертен опит и да представят вижданията си, включително Европейската мрежа на председателите на върховните съдилища в ЕС, Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС и Европейската мрежа на съдебните съвети.

Този процес на диалог е от особено значение за ранното откриване на потенциални проблеми, свързани с върховенството на закона, тъй като един установен и редовен формат на срещите спомага за подобряване на разбирането и за свеждане до минимум на риска от конфронтация. Диалогът може също да предостави възможност на държавите членки да обсъждат чувствителни реформи в областта на върховенството на закона във фазата на подготовка, включително в контекста на съдебната практика на Съда на ЕС. Разработените от Съда стандарти могат да служат като ориентир, който да показва в кой момент реформите трябва да се разглеждат внимателно (например реформи, които могат да имат отрицателно — и може би неволно — въздействие върху независимостта на магистратите или регулаторните органи). Диалогът ще спомогне за определяне на евентуалната необходимост от искане за външна подкрепа или експертен опит във връзка с конкретни национални събития.

(iv) Годишен доклад относно върховенството на закона

С цел да се гарантират необходимата прозрачност и осведоменост и върховенството на закона да се запази в политическата програма на ЕС, Комисията възнамерява да публикува годишен доклад относно върховенството на закона, който да обобщава положението в държавите членки. Въз основа на разнообразието от източници, описани по-горе, докладът ще предостави **обобщение на значимите събития** в държавите членки и на равнище ЕС, включително съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и друга релевантна информация, като например съответните части от информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и докладите по държави в рамките на европейския семестър. Той ще бъде възможност да се докладва относно актуалното състояние на официалните процеси, свързани с върховенството на закона, както и относно работата на институциите на ЕС за утвърждаването на стандартите на върховенство на закона и развитието на култура в тази област. В него могат да се изтъкнат най-добрите практики и да се установят повтарящи се проблеми. Прегледът ще бъде ограничен до въпроси от пряко значение за върховенството на закона в ЕС.

⁴¹ Държавите членки ще трябва да определят своите звена за контакт, които биха могли да бъдат например в структурата на публичната администрация или съдебната система. Подобни структури вече съществуват — те подпомагат Комисията при събирането на информация за информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и при воденето на диалог с държавите членки относно политиките за борба с корупцията.

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, което предоставя сравнителни данни относно независимостта, качеството и ефикасността на националните правосъдни системи, би могло да бъде доразвито и подобро, включително за да обхваща по-добре съответните области, свързани с върховенството на закона, като например наказателното и административното правосъдие.

Докладът относно върховенството на закона може освен това да послужи за основа на диалога със и в рамките на Европейския парламент и Съвета.

(v) *Междуинституционални диалози относно върховенството на закона*

Цикълът за преглед би могъл да спомогне за поддържането на динамичен дебат и за продължаване на подобряването на инструментите за укрепване на върховенството на закона. Той би могъл да представлява важен принос към работата на **Европейския парламент** и на **Съвета**, в идеалния случай в контекста на една редовна и последователна програма на междуинституционално сътрудничество.

Европейският парламент и Съветът биха могли да използват годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона в своите обсъждания и разисквания. Що се отнася до Съвета, прегледът би могъл например да послужи за основа на обсъжданията му, посветени на върховенството на закона, или да бъде отразен в негови заключения. В този контекст Комисията приветства предстоящите обсъждания относно подхода на Съвета към върховенството на закона, които се очаква да се проведат по време на финландското председателство през втората половина на 2019 г. и които, заедно с текущите дискусии относно механизма за партньорски проверки, биха могли да разгледат темата за съответните полезни взаимодействия. Годишният доклад относно върховенството на закона би могъл да послужи и като основа за дебатите в Европейския парламент и в Съвета. Работата на институциите ще бъде най-ефективна, ако е съвместен процес, който би могъл да бъде последван също така от различни дейности на различните институции. Други институции на ЕС, като Икономическият и социален комитет и Комитетът на регионите, също биха могли да дадат своя принос.

Комисията очаква да задълбочи работата си с Европейския парламент, Съвета и държавите членки през идните месеци и не изключва всяка възможност, предвидена в Договорите, за увеличаване на взаимното познаване на националните системи. Комисията обаче, в качеството си на пазител на Договорите, трябва също така да запази своята самостоятелност по отношение както на съдържанието, така и на графика на собствените си оценки. Повтаряща се идея в контекста на дебата за върховенството на закона бе създаването на група от независими експерти извън Комисията или институциите на ЕС с цел да се предоставят експертни и обективни оценки относно предизвикателствата, свързани с върховенството на закона, докато други предложения бяха свързани със създаването на нова специализирана агенция по тези въпроси. Подобни подходи обаче пораждаат редица проблеми по отношение на легитимността, баланса на вложения принос и отчетността за резултатите. Въпреки че Комисията вече се основава на всички законни източници на информация и експертен опит и прави и ще продължи да прави кръстосани проверки на различните източници на информация, външният експертен опит не може да замести оценката, направена от самата Комисия, особено когато заключенията на Комисията биха могли да бъдат основа за актове, които водят след себе си правни и финансови последици и могат да бъдат оспорени пред Съда. Нито пък Европейският парламент и Съветът могат да делегират вземането на решения на външни органи. Необходимо е да се запазят

правомоцията и отчетността на институциите, определени в установения с Договорите институционален баланс.

И накрая Комисията също така призовава **европейските политически партии** да гарантират, че техните национални членове обръщат надлежно внимание на спазването на принципите на правната държава и следят за застъпването на темата за върховенството на закона в своите общоевропейски програми. Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации⁴² изисква те да спазват, по-специално в своята програма и в своята дейност, ценностите, на които се основава Съюзът, посочени в член 2 от ДЕС⁴³. Когато Комисията има основания да се съмнява в спазването на тези ценности, тя би могла да поиска от Органа за европейските политически партии и европейските политически фондации да провери съответствието с изискванията, посочени в Регламента⁴⁴. Може да бъде взето решение за отписване от регистъра на политическа партия или фондация, ако Органът установи, че е налице явно и сериозно нарушение на тези изисквания.

Комисията:

- ще създаде цикъл за преглед на върховенството на закона за наблюдение на положението във връзка с върховенството на закона в държавите членки. В подкрепа на този процес Комисията ще изготвя годишен доклад относно върховенството на закона, ще доразвие информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и ще засили диалога с други институции на ЕС, държавите членки и заинтересованите страни;
- ще установи целенасочен диалог с всички държави членки по теми, свързани с върховенството на закона, включително чрез мрежа от лица за контакт.

Комисията приканва:

- държавите членки да определят своите национални звена за контакт за диалога и обмена на информация относно въпроси, свързани с върховенството на закона;
- Европейския парламент и Съвета да организират специални последващи действия във връзка с годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона и да работят съвместно с Комисията за интегриран подход с цел съгласувано функциониране на институциите за ранно откриване и справяне с проблемите, свързани с върховенството на закона;
- европейските политически партии да гарантират, че техните национални членове спазват ефективно върховенството на закона.

⁴² Регламент (ЕС, Евратом) 2019/493 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 по отношение на процедура за проверка, свързана с нарушения на правилата за защита на личните данни в контекста на изборите за Европейски парламент

⁴³ Член 3, буква в), с който се определят условията за регистрация на политическите партии.

⁴⁴ Вж. член 10, параграф 3, установяващ механизма за проверка на съответствието с условията и изискванията за регистрация.

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

Развиването на насърчаването и подходът за превенция следва да направят ЕС много по-стабилен и да спомогнат за предотвратяване на сериозни и трайни предизвикателства пред върховенството на закона в бъдеще. Целта е да се намали значително необходимостта от ответни действия на равнище ЕС. При все това, 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. Това е потвърдено и от Съда на Европейския съюз.

В неотдавнашни решения по производства за установяване на неизпълнение на задължения и преюдициални заключения **Съдът на ЕС** допълнително изясни изискванията, произтичащи от правото на ЕС по отношение на принципите на правовата държава, и по-специално независимостта на съдебната власт⁴⁵. Съдът потвърди отново значението на независимостта на съдебната система и спазването на принципите на правовата държава за ефективното функциониране на ЕС: той нареди спирането на действието на национални закони, които според оценката на Комисията засягат независимостта на съдебната власт, и установи, че организирането на правосъдието от държавите членки подлежи на изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на ЕС. Тези решения добавиха важно измерение към процесите в областта на върховенството на закона на равнище ЕС и играят важна роля за решаването на тези въпроси. 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 върху областта на финансите на Съюза⁴⁶.

Комисията ще продължи да се основава на тази съдебна практика: тя е решена да сезира Съда по проблеми, свързани с принципите на правовата държава, които засягат прилагането на правото на ЕС, когато тези проблеми не могат да бъдат решени чрез националните механизми за взаимен контрол на властите. Като се основава на съществуващия си подход към правоприлагането⁴⁷ и на развиващата се съдебна практика на Съда на ЕС, Комисията ще възприеме стратегически подход по отношение на процедурите за установяване на нарушение, свързани с принципите на върховенство на закона, като иска ускорени процедури и временни мерки, когато това е необходимо. Комисията също така ще насърчава активно разработените в съдебната практика на Съда стандарти, включително чрез компилиране на съответните констатации на Съда.

Както се подчертава в съобщението от месец април и в последвалия принос, времето е от съществено значение при разглеждането на евентуална криза в областта на принципите на правовата държава. При много от предизвикателствата, свързани с

⁴⁵ Вж. раздел III по-горе. Следва да се отбележи, че в своето становище по дело С-619/18 Комисия/Полша генералният адвокат заяви, че съдебно производство може да се провежда успоредно с производства съгласно уредбата на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава от 2014 г. или с процедурата по член 7 от ДЕС, дори ако техният предмет е един и същ.

⁴⁶ Това включва преюдициални заключения, включително по член 325 от ДФЕС, относно необходимостта от ефективно разследване на данъчните измами или измамите със средства на Съюза (вж. дело С-617/10, *Åkerberg Fransson*, дело С-105/14 *Taricco*, дело С-42/17 *M.A.S.* и дело С-612/15 *Kolev*).

⁴⁷ Това е в съответствие с по-стратегическия подход към действията по правоприлагане на Комисията, изложен в съобщението на Комисията от 2016 г. „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ (ОВ С 18, 19.1.2017 г., стр. 10—20).

върховенството на закона, факторът време е от особено значение и колкото по-дълго време отнеме решаването им, толкова по-големи са рисковете от задълбочаване на проблема и по-трудно става за държавата членка и ЕС да неутрализират негативното му въздействие. Поради това е важно институциите на ЕС да действат бързо и да имат по-съгласуван и хармонизиран подход. По-специално формалните процеси относно рамката за принципите на правовата държава⁴⁸ и по член 7 от ДЕС трябва да са придружени от по-ясни процедури и срокове.

По отношение на **член 7 от ДЕС** институциите следва да работят заедно за засилване на колективния характер на вземането на решения между тях. Комисията приветства намерението на Съвета да постигне съгласие по нови процедури във връзка с изслушванията по член 7. Това е важна стъпка в посока към по-ефикасно производство. Особено полезно би било Съветът да обмисли дали обсъжданията в Съвета по общи въпроси биха могли да бъдат подобрени чрез тяхното подготвяне на техническо равнище в работна група на Съвета. Освен това би било полезно да се подобри процесът на вземане на решения по отношение на институционалните етапи и с ясни процедурни правила. За да се осигури институционален баланс, на Европейския парламент следва да бъде дадена възможност да изложи своето становище по процедури, които е инициирал. Може да се разгледа и външното ad-hoc участие на органи на Съвета на Европа или друг външен експертен опит.

Комисията ще обмисли също начини за включване на други институции на ранен етап от процеса съгласно **уредбата на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава от 2014 г.**, като същевременно зачита необходимостта от диалог с въпросната държава членка в началото на процедурата⁴⁹. Основната цел следва винаги да бъде намирането на решения на възможно най-ранен етап. Когато обаче това не стане, фактът, че Европейският парламент и Съветът са получили цялата информация и могат да дадат информирани становища, преди да се достигне даден критичен етап, може да спомогне за намирането на решение на проблема. Това ще бъде в съответствие с по-колективен подход към върховенството на закона сред институциите.

От основно значение е непрестанната обективна оценка на положението въз основа на солиден експертен опит и релевантна информация. Процесът трябва да продължи да се основава на публични и признати стандарти в областта на върховенството на закона. Оценката и диалогът следва да се основават на всички налични източници на **релевантни експертни познания**, като Комисията запазва своята автономност и независимост по отношение на оценката в съответствие с ролята си на пазител на Договорите.⁵⁰ Експертният опит на органите на Съвета на Европа или на други независими органи може да бъде потърсен от държава членка, изправена пред процедура, свързана с върховенството на закона, не само като средство за разрешаване на въпроса, но и за да може тази държава членка демонстрира своята добросъвестност и да улесни

⁴⁸ Кое то наскоро беше признато от Съда в неговата съдебна практика като инструмент, който представлява пълноправна част от правния ред на ЕС и произвежда правно действие, Определение на Съда от 17 декември 2018 г. по дело C-619/18 R.

⁴⁹ Първите етапи от диалога съгласно уредбата за укрепване на принципите на правовата държава не са публични.

⁵⁰ По-специално органите на Съвета на Европа издават набор от технически оценки въз основа на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека и разработените от него стандарти. Въпреки това няма ограничения по отношение на експертния опит, който Комисията може да използва при оценката си.

конструктивния диалог⁵¹. Становището на такива органи може да бъде поискано и при липсата на ясно определени параметри по конкретен въпрос.

От основно значение за ефективния подход на ЕС в областта на върховенството на закона и за духа на лоялно сътрудничество е да се гарантира бързо **намаляване на напрежението или излизане от официалния процес на спазване на принципите на правовата държава** веднага щом съответната държава членка предприеме необходимите стъпки за възстановяване на спазването на принципите на правовата държава. ЕС и другите държави членки трябва да разполагат с достатъчни гаранции, че върховенството на закона е трайно възстановено. За тази цел обявяването на намерението за приключване на дадена процедура би могло да бъде свързано с подкрепа от Комисията за съответната държава членка, за да се гарантира, че ангажиментите се изпълняват и поддържат ефективно, включително чрез специфичен последващ мониторинг. Същият последващ мониторинг може да се използва и след края на специфични процеси, като например механизма за сътрудничество и проверка⁵².

Наред с формалните процедури, свързани с върховенството на закона, може да е необходимо да се предприемат действия и в конкретни области на дейност на ЕС, които са потенциално засегнати от недостатъци в областта на върховенството на закона в държавите членки. Неотдавнашните решения на Съда на ЕС например подчертаха въздействието на широко разпространеното незачитане на независимостта на съдебната власт върху взаимното доверие, на което се основават инструментите в областта на свободата, сигурността и правосъдието⁵³.

Този защитен подход за функционирането на ЕС също е в основата на регламента, предложен от Комисията през 2018 г., за да се гарантира защитата на бюджета на ЕС в случай на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки⁵⁴. Такъв подход може да е необходим в политиките на ЕС, различни от защитата на финансовите интереси на Съюза, за да се избегнат или коригират специфични рискове за прилагането на правото или политиките на ЕС. Комисията ще проучи необходимостта от допълнителни мерки за справяне с възможното въздействие на трайни проблеми с върховенството на закона върху други политики на ЕС.

Защитата на финансовите интереси на ЕС би могла вече да се възползва от оперативни подобрения. Въз основа на действията, планирани в новата стратегия на Комисията за борба с измамите⁵⁵, Комисията ще разгледа възможностите за създаване на функция за анализ на данните, която обединява данни от различни източници във връзка със системите, въведени в държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС. Това би могло да даде възможност за установяване на проблеми при управлението на рисковете, свързани с финансовите интереси на ЕС, и евентуално да

⁵¹ Въпросът дали Комисията следва също да поиска пряко от Съвета на Европа и неговите органи да се произнесат по конкретни въпроси в държавите членки, също може да се нуждае от допълнително обмисляне.

⁵² Механизмът за сътрудничество и проверка беше създаден като преходна мярка за наблюдение на съдебната реформа и борбата с корупцията в България и Румъния при присъединяването им към Съюза през 2007 г. След като този специален механизъм приключи, наблюдението следва да продължи в рамките на хоризонталните инструменти.

⁵³ Дело C-216/18 PPU LM.

⁵⁴ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки, COM/2018/324 final.

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

бъде използвано за отправяне на предупреждения, когато започне да се появява проблематично поведение, като например забавени и ограничени последващи действия във връзка с докладите на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и, в бъдеще, сътрудничеството с Европейската прокуратура, или недостатъчни структури за контрол на национално равнище. Идеята би била да се предприемат действия на много ранен етап и да се установи дали проблемът е ограничен или отразява повтарящо се поведение. Тази система би могла да подкрепи механизма от предложението на Комисията относно широко разпространеното незачитане на принципите на правовата държава или други процедури, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС.

Комисията:

- ще използва пълноценно правомощията си като пазител на Договорите, за да гарантира спазването на изискванията на правото на ЕС, свързани с върховенството на закона;
- ще възприеме стратегически подход по отношение на производствата за установяване на неизпълнение на задължения въз основа на развиващата се практика на Съда на Европейския съюз и ще утвърждава стандартите, разработени в практиката на Съда на Европейския съюз, включително чрез компилиране на съответните констатации на Съда;
- ще обмисли как да включи участието на други институции на ЕС по-редовно при прилагането на уредбата на ЕС за укрепване на върховенството на закона от 2014 г.;
- ще оказва подкрепа на държавите членки за намаляване на напрежението или за излизане от формалния процес на спазване на върховенството на закона, включително чрез последващ мониторинг.
- ще проучи до края на 2020 г. дали въздействието на повтарящи се проблеми в областта на принципите на правовата държава върху прилагането на политиките на ЕС изисква нови механизми в допълнение към предложения регламент относно защитата на бюджета на Съюза;
- въз основа на стратегията на Комисията за борба с измамите ще проучи възможността, за създаване на функция за анализ на данни, която да спомогне за идентифициране на проблеми при управлението на рисковете, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС. Възможността за отправяне на предупреждения, ако е необходимо, когато започнат да се появят проблематични модели на поведение, също ще бъде разгледана.

Комисията приканва:

- Европейският парламент и Съветът да обмислят по-активното използване на колективния подход между институциите по отношение на процедурите по член 7 от ДЕС;
- Съветът да предприеме действия във връзка с добре приетото си намерение да приеме по-ясни и по-стабилни процедурни правила относно процеса по член 7;
- Европейският парламент и Съветът да приемат бързо Регламента относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Спазването на върховенство на закона е споделена отговорност на всички институции на ЕС, както и на всички държави членки. Всички страни трябва да поемат тази отговорност и да изиграят своята роля. В допълнение към действията, които трябва да бъдат предприети съгласно настоящото съобщение, Комисията се ангажира да продължи дебата и да предприеме допълнителни действия по целесъобразност в рамките на своите правомощия. Общата цел трябва да бъде разработването на координиран и последователен стратегически подход за Съюза с участието на всички заинтересовани страни. Основните елементи на такъв стратегически подход включват насърчаването на обща култура на върховенство на закона в ЕС, ефективен капацитет за справяне с проблемите на ранен етап чрез превантивни мерки, както и ангажимент за ефективни съвместни действия, когато е необходимо, за ограничаване на проблемите, когато превантивните мерки не са достатъчни.

В настоящото съобщение са изложени редица ангажименти и теми за размисъл като част от предложения от Комисията план за действие. През следващите месеци ще бъде необходимо последващите действия да продължат в сътрудничеството с другите институции на ЕС, държавите членки и заинтересованите страни. По време на дебата бяха представени множество положителни идеи, които заслужават допълнителна оценка и които в бъдеще ще бъдат използвани за конкретни мерки в допълнение към обявените в настоящото съобщение. Комисията приканва всички заинтересовани страни да се включат в дебата и очаква провеждането на диалог с новоизбрания Парламент и със Съвета относно координиран подход.

Междувременно Комисията ще продължи да изпълнява пълноценно ролята си на пазител на Договорите, като предприема подходящи и пропорционални мерки за защита на правото на ЕС, и ще инвестира в укрепването на капацитета на ЕС в това отношение. Резултатът следва да бъде укрепване на върховенството на закона в ЕС и пълно отразяване на решаващото значение на върховенството на закона за всички граждани на ЕС и за ЕС като цяло.