



ДОКЛАД ОТНОСНО ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА ЗА 2020 г. — ВЪПРОСИ И ОТГОВОРИ

Брюксел, 30 септември 2020 г.

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 общите ценности на всички държави — членки на Съюза. Съгласно 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 включва, наред с другото, принципи като законността, която предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правната сигурност; забраната на произвол при упражняването на изпълнителната власт; ефективната съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища, ефективния съдебен контрол, при който се зачитат основните права; разделението на властите и равенството пред закона. Тези принципи са признати от Съда на Европейския съюз (с особено важна нова съдебна практика) и от Европейския съд по правата на човека. Наред с това Съветът на Европа разработи стандарти и издаде становища и препоръки, съдържащи трайно установени насоки за утвърждаване и отстояване на върховенството на закона.

Какво представлява новият Доклад относно върховенството на закона?

[Докладът относно върховенството на закона](#) е нов превантивен инструмент и е част от новия годишен европейски механизъм за върховенството на закона. Целта на доклада е да се разгледат ключовите тенденции в ЕС (положителни и отрицателни), както и специфичната ситуация във всяка държава членка. Целта на доклада е възможно най-рано да се установят евентуални проблеми във връзка с върховенството на закона, както и да се набележат най-добрите практики. Това не е наказателен механизъм. Сред областите, обхванати от доклада, са правосъдните системи, уредбата за борба с корупцията, плурализмът и свободата на медиите, както и други институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Докладът относно върховенството на закона се състои от общ доклад и 27 глави по държави, в които се представя специфична оценка за държавата.

Какво представлява Механизмът за върховенството на закона?

Европейският механизъм за върховенството на закона установява процес за годишен диалог между Комисията, Съвета и Европейския парламент съвместно с държавите членки, националните парламенти, гражданското общество и други заинтересовани страни по въпросите на върховенството на закона. Докладът относно върховенството на закона е основата на този нов процес.

Една от основните цели на европейския механизъм за върховенството на закона е да се стимулира междуинституционалното сътрудничество и да се насърчат всички институции на ЕС да дадат своя принос в съответствие с институционалните си роли. Тази цел отразява дългогодишен интерес както от страна на Европейския парламент, така и на Съвета. Комисията приканва също така националните парламенти и националните органи да обсъдят доклада и насърчава участието на други заинтересовани страни на национално равнище и на равнище ЕС.

Докладът относно върховенството на закона и подготвителната работа с държавите членки се провеждат ежегодно като част от Механизма и ще служат за основа на дискусиите в ЕС, както и за да се предотврати възникването на проблеми или тяхното задълбочаване. Разкриването на предизвикателствата възможно най-скоро и с взаимната подкрепа от страна на Комисията, другите държави членки и заинтересовани страни, включително Съвета на Европа и Венецианската комисия, може да помогне на държавите членки да намерят решения за опазване и защита на върховенството на закона.

Европейският механизъм за върховенството на закона е един от елементите на по-широк стремеж на равнище ЕС да се укрепят ценностите на демокрацията, равенството и зачитането на правата

на човека. Той ще бъде придружен от редица предстоящи инициативи, в това число [Плана за действие за европейската демокрация](#), обновена [Стратегия за прилагане на Хартата на основните права](#) и целенасочени стратегии за посрещане на нуждите на най-уязвимите групи в нашите общества, за да се насърчи постигането на общество, в което надмощие имат плурализмът, недискриминацията, справедливостта, солидарността и равенството.

Как Комисията подготви Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.?

Докладът е резултат от тясното сътрудничество с всички 27 държави членки и със заинтересованите страни, и беше изготвен в съответствие с обхвата и методите, обсъдени с държавите членки. Той е плод на продължили няколко месеца консултации с държавите членки както на политическо равнище в рамките на Съвета, така и чрез политически и технически двустранни срещи, и от различни източници.

Всички държави членки участваха в процеса на изготвяне на доклада. Първо, бяха създадени национални точки за контакт по въпросите на върховенството на закона, които да помогнат за създаването на мрежа за върховенството на закона и разработването на методиката за изготвяне на оценката и доклада на Комисията. Мрежата за върховенството на закона действа като постоянен канал за комуникация между Комисията и държавите членки. При изготвянето на доклада Мрежата проведе две срещи и беше потърсено нейното становище относно въпросника и методиката.

Второ, държавите членки започнаха да предоставят писмени становища в началото на май и се присъединиха към специални виртуални посещения в други държави в периода между май и юли. По време на тези посещения Комисията обсъди развитието в областта на върховенството на закона с националните органи на държавите членки, включително съдебните и правоприлагащите органи, както и други заинтересовани страни, като например сдруженията на журналисти и гражданското общество. Преди приемането на доклада държавите членки имаха възможност да представят фактологични актуализации по главите за съответната държава.

Как Докладът относно върховенството на закона оценява развитието във връзка с върховенството на закона в 27-те държави членки?

Оценката, съдържаща се в 27-те глави по държави, беше изготвена в съответствие с обхвата и методиката, обсъдени с държавите членки, и се основава на различни източници. Работата беше съсредоточена върху четири основни стълба: правосъдната система, уредбата за борба с корупцията, медийния плурализъм и другите институционални механизми за взаимен контрол на властите. За всеки стълб съгласно методиката бяха припомнени разпоредбите на правото на ЕС, които са от значение за оценката. Бяха посочени също така становища и препоръки на Съвета на Европа, които предоставят полезни насоки.

Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена от Комисията, с акцент върху обобщение на значимите събития от януари 2019 г. насам, въведени с кратко фактическо описание на правната и институционалната рамка, която е от значение за всеки стълб. Оценката представя както предизвикателствата, така и положителните аспекти, включително добри практики. Комисията осигури съгласуван и еквивалентен подход, като приложи една и съща методика и разгледа същите въпроси във всички държави членки, като същевременно запази пропорционален подход според ситуацията и развитието.

Главите по държави нямат за цел да дадат изчерпателно описание на положението във връзка с върховенството на закона в държавите членки, а да представят значимите промени.

С кого бяха проведени консултации във връзка с този доклад?

Беше проведена целева [консултация със заинтересованите страни](#), като беше събран ценен общ и специфичен за всяка държава принос от различни агенции на ЕС, европейски мрежи, национални и европейски организации на гражданското общество, професионални сдружения и международни и европейски участници. Сред тях са [Агенцията на ЕС за основните права](#), [Европейската мрежа на съдебните съвети](#), [Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС](#), [Европейската мрежа на националните институции за правата на човека](#), [Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа](#), [Съветът на Европа](#), [Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа](#) и [Организацията за икономическо сътрудничество и развитие](#), както и национални и международни организации на гражданското общество и журналистически сдружения.

По време на целия процес Комисията получи становища от всички държави членки и от над 200 заинтересовани страни. Бяха проведени над 300 виртуални срещи, включително с държавите членки, заинтересованите страни и гражданското общество.

Докладът се основава и на редица проучвания и доклади, като например [мониторинга на медийния плурализъм](#).

Как новият Европейски механизъм за върховенството на закона се вписва в съществуващия инструментариум на ЕС в областта на върховенството на закона?

Европейският механизъм за върховенството на закона ще бъде основен елемент от инструментариума на ЕС в тази област. Този ежегоден процес ще предотврати възникването или задълбочаването на проблеми, свързани с върховенството на закона, и чрез създаването на годишен цикъл на докладване и диалог ще спомогне за насърчаването на солидна политическа и правна култура в тази област в целия ЕС.

Европейският механизъм за върховенството на закона засилва и допълва други инструменти на ЕС, които стимулират държавите членки да извършват структурни реформи в областите, попадащи в обхвата му, в това число Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и европейския семестьор. Планираните инвестиции в ефикасността и качеството на правосъдните системи, които са от полза за бизнес средата, могат да бъдат улеснени също така чрез програмите [NextGenerationEU](#) и [Механизма за възстановяване и устойчивост](#). Оценките в годишния доклад относно върховенството на закона ще бъдат също така референтна точка за тези инструменти.

Европейският механизъм за върховенството на закона се разграничава от другите инструменти за действие, съставляващи инструментариума на ЕС в тази област, като например процедурите за установяване на нарушение, [Уредбата за укрепване на принципите на правовата държава](#) и процедурата по [член 7 от ДЕС](#). Европейският механизъм за върховенството на закона е замислен като **превантивен** инструмент, докато чрез тези процедури ще продължат да се осигуряват ефективни и пропорционални **действия в отговор** на предизвикателствата, свързани с върховенството на закона, когато това е необходимо.

Каква е връзката с други процедури?

• Член 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)

Процедурата по член 7 от ДЕС и Европейският механизъм за върховенството на закона са два отделни инструмента с различни цели и обхват.

Процедурата по член 7 от ДЕС се запазва като инструмент за извънредни действия, които ЕС предприема, когато има очевиден риск от тежко нарушение или вече е налице тежко и трайно нарушение на ценностите съгласно член 2 от ДЕС, включително върховенството на закона.

Европейският механизъм за върховенството на закона е превантивен инструмент, чиято цел е да извършва редовен мониторинг и да предоставя преглед на значимите развития в областта на върховенството на закона във всички държави членки и в Европейския съюз. Той не е насочен конкретно към мониторинг на съобразността с правото на ЕС.

• Процедури за установяване на нарушение

Процедурите за установяване на нарушение имат специфична цел, а именно да осигурят правилното прилагане на правото на ЕС. Европейският механизъм за върховенството на закона е превантивен инструмент, който отбелязва положителните развития и предизвикателствата с цел да се предотврати възникването или задълбочаването на потенциални проблеми, в дух на сътрудничество и като се използват опитът и най-добрите практики на други държави членки. Той не е насочен конкретно към мониторинг на съобразността с правото на ЕС.

• Предложението за обвързване на бюджета с условия, свързани с върховенството на закона ([обвързване на многогодишната финансова рамка](#) с върховенството на закона)?

Предложената процедура за обвързване на бюджета с условия и Европейският механизъм за върховенството на закона са два отделни инструмента с различни цели и обхват.

Предложеното обвързване на бюджета с условия, свързани с върховенството на закона, е финансов инструмент за защита на бюджета на ЕС. Целта е да се защити бюджетът на ЕС в ситуации, в които финансовият интерес на Съюза може да е изложен на риск поради широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в дадена държава членка. Предложението се обсъжда в Европейския парламент и Съвета. Европейският механизъм за върховенството на закона е превантивен инструмент, който отбелязва положителните развития и предизвикателствата с цел да се предотврати възникването или задълбочаването на потенциални проблеми, в дух на сътрудничество и като се използват опитът и най-добрите практики на други държави членки. Той не е насочен конкретно към мониторинг на съобразността с правото на ЕС.

• Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП) — дали новият механизъм за

върховенството на закона заменя МСП за България и Румъния?

От присъединяването на България и Румъния към ЕС през 2007 г. Комисията следи реформите в области като правосъдието и борбата с корупцията в двете държави посредством механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Обхватът на новия механизъм за върховенството на закона е по-широк от този на МСП, тъй като включва не само съдебната реформа и борбата с корупцията, но и свободата и плурализма на медиите, както и взаимозависимостта и взаимоограничаването на институциите. В [съобщението относно укрепването на върховенството на закона \(COM\(2019\) 343\)](#) се посочва, че след приключването на МСП мониторингът следва да продължи в контекста на хоризонталните инструменти. Механизмът за върховенството на закона предоставя рамката за бъдещото развитие по тези въпроси.

• [Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието?](#)

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието съдържа съпоставими данни за функционирането на националните съдебни системи и е сред източниците на информация за доклада относно върховенството на закона.

Дали докладът относно върховенството на закона отправя препоръки към държавите членки?

Не. Новият Европейски механизъм за върховенството на закона се гради на основата на сътрудничество в сферата на върховенството на закона, в което участват всички държави членки и институциите на ЕС.

Целта на доклада е да стимулира конструктивен дебат на равнище ЕС и на национално равнище и да насърчи всички държави членки да проучат възможностите за преодоляване на предизвикателствата, за извличане на поуки от опита на другите страни и за допълнително укрепване на върховенството на закона при пълно зачитане на националните традиции и характеристики.

Как Комисията ще подкрепи държавите членки в преодоляването на предизвикателствата?

Налице са няколко инструмента и възможности за финансиране, които подпомагат структурните реформи чрез предоставянето на техническа помощ и финансиране за проекти. От 2017 г. насам Комисията има специална програма за техническа подкрепа на реформите в държавите членки, която обхваща реформите в областта на върховенството на закона. Предоставената подкрепа може да бъде под формата на експертни и констативни командировки на място, споделяне на съответните най-добри практики, диагностични анализи и разработване и прилагане на целенасочени решения за справяне със ситуацията. Други програми на Комисията, като например програмите „Правосъдие“ и [„Граждани, равенство, права и ценности“](#), и [фонд „Вътрешна сигурност — Полиция“](#) също оказват принос, включително чрез покани за представяне на предложения, достъпни за гражданското общество и други заинтересовани страни. Освен това [поредица проекти](#) предоставят подкрепа за плурализма и свободата на медиите. По-специално Комисията предложи следващата програма „Творческа Европа“ да съдържа за първи път специален пакет за подкрепа за плурализма на медиите.

Съдебните реформи и реформите с цел борба с корупцията могат да въздействат значително върху бизнес средата, както вече често се подчертава в докладите по европейския семестър, и поради това следва да бъдат разгледани внимателно от държавите членки при изготвянето на националните им планове за възстановяване и устойчивост.

По какъв начин докладът относно върховенството на закона разглежда свързаните с COVID-19 развития в областта на върховенството на закона?

Пандемията от коронавирус повдигна важни въпроси, свързани с върховенството на закона, които все още са на дневен ред в европейския дебат. Всички държави членки взеха извънредни мерки за защита на общественото здраве, а повечето от тях обявиха някаква форма на извънредна ситуация или предоставиха специални извънредни правомощия съгласно конституционните разпоредби или законите за защита на общественото здраве. Внасянето на промени в обичайните механизми за осигуряване на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите или тяхното преустановяване може да бъде особено предизвикателство за върховенството на закона. Комисията подчерта, че действията в отговор на кризата трябва да съблюдават нашите основни принципи и ценности, както са посочени в договорите. Освен това тези действия трябва да бъдат ограничени до необходимото и пропорционалното, да бъдат ограничени във времето и да подлежат на контрол от националните парламенти и съдилища.

От средата на март Комисията извършва мониторинг на мерките в държавите членки, които се отразяват на върховенството на закона, демокрацията и основните права. Докато пандемията все

още е факт и в редица държави членки продължават да се прилагат извънредни режими или мерки, докладът относно върховенството на закона от 2020 г. обръща внимание на някои от въпросите, възникнали в контекста на националните дебати и правните и политическите ответни действия на кризата.

Защо ситуацията в областта на върховенството на закона в държавите членки е важна за ЕС?

Върховенството на закона е залегнало в [член 2 от Договора за Европейския съюз \(ДЕС\)](#) като една от общите ценности за всички държави членки. Докато държавите членки имат различни национални идентичности, правни системи и традиции, то основният смисъл на върховенството на закона е един и същ в целия ЕС. Зачитането на върховенството на закона е от основно значение, за да гарантира равенство пред закона и за да могат гражданите и предприятията да имат доверие в публичните институции. Неговите основни принципи се подкрепят от гражданите във всички държави членки. В тази връзка основно значение има и неотдавнашната практика на Съда на Европейския съюз.

Заплахите за върховенството на закона поставят под въпрос правната, политическата и икономическата основа на ЕС. Незачитането на неговите принципи в една държава членка се отразява на другите държави членки и на ЕС като цяло. Съблюдаването на върховенството на закона е основна отговорност на всяка държава членка, но Съюзът също има интерес да участва и да изпълнява функции при решаването на проблеми, свързани с върховенството на закона, когато възникнат такива. Също така зачитането на върховенството на закона е в основата на функционирането на вътрешния пазар, на сътрудничеството в областта на правосъдието, основаващо се на взаимно доверие и признаване, и на защитата на финансовите интереси на Съюза.

За повече информация

[Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.](#)

[Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. — върховенството на закона в съдебната обстановка в Европейския съюз](#)

[Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. — Глави по държави](#)

[Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. — информационен документ](#)

[Инструментариум на ЕС в областта на върховенството на закона — информационен документ](#)

[Уебсайт на доклада относно върховенството на закона](#)

QANDA/20/1757

Лица за контакти с медиите:

[Christian WIGAND](#) (+32 2 296 22 53)

[Kasia KOLANKO](#) (+ 32 2 296 34 44)

[Alice HOBBS](#) (+32 2 298 08 29)

Въпроси на граждани: [Europe Direct](#) на телефон [00 800 67 89 10 11](#) или на електронния адрес [на информационната служба](#)