Европейски парламент
2019-2024

Комисия по правни въпроси

2023/2113(INI)

29.11.2023

СТАНОВИЩЕ

на комисията по правни въпроси

на вниманието на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

относно доклада на Комисията за върховенството на закона за 2023 г.
(2023/2113(INI))

Докладчик по становище (*): Адриан Васкес Ласара

(*) Асоциирана комисия – член 57 от Правилника за дейността

PA_NonLeg

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по правни въпроси приканва водещата комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

Общи положения

1. припомня, че правната структура на Съюза се базира на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки набор от общи ценности, на които се основава ЕС, както е посочено в член 2 от Договора за Европейския съюз[1]; припомня освен това, че принципите на правовата държава, залегнали в първичното право на ЕС и допълнително определени в практиката на Съда на Европейския съюз, са сродни с демокрацията и основните права; припомня, че принципите на правовата държава и основаният на правила международен ред са от ключово значение за борбата с разпространението на авторитарни режими и нарушаването на международното право, както и за подпомагане на консолидирането на демократичните структури и за защитата на правата на човека; подчертава, че всяко отстъпление от принципите на правовата държава, които се основават на разделението и взаимното уравновесяване на властите, в дадена държава членка засяга значително общото пространство на свобода, сигурност и правосъдие, както и взаимното доверие и взаимното признаване като водещи принципи на правото на ЕС в тази област[2];

2. приветства четвъртия доклад на Комисията относно върховенството на закона („доклада“) и счита, че периодичният преглед на принципите на правовата държава представлява съществен инструмент за мониторинг; подчертава в този контекст значението на използването на ясни и обективни критерии от страна на Комисията при предоставянето на нейната оценка, като по този начин се избягват твърденията за неравно третиране на държавите членки или използването само на избирателни данни; във връзка с това приветства подхода на Комисията да включва приносите от държавите членки, като по този начин насърчава общ диалог; приветства новата класификация, приета от Комисията по отношение на измерването на напредъка по предишни препоръки, с четири категории: а) липса на напредък, б) известен напредък, в) значителен напредък и г) цялостно изпълнение; с оглед на проблемите, свързани със събирането на статистически данни от държавите членки, изтъква ползата от инструментите на Съвета на Европа, като например докладите на Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) на Съвета на Европа, като по този начин се създава, доколкото е възможно[3], сближаване между различните входящи данни;

Правосъдие

[1] Вж. Становище 2/2013 на Съда на Европейския съюз (пленум) от 18 декември 2014 г., ECLI:EU:C:2014:2454, точка 168.
[2] Пак там, точка 191.
[3] Цикли за оценка на CEPEJ.

3. признава значението, което се отдава на правосъдните системи от докладването за върховенството на закона, особено по отношение на законосъобразността, независимостта и безпристрастността на съдиите и назначенията в съдебната система, повишенията, освобождаването от длъжност и решенията; признава, че не съществува обща система на ЕС за назначаване на съдии; припомня обаче, че всички държави членки трябва да се придържат към минималните стандарти на Съвета на Европа[4] и на Съда на ЕС[5]; подчертава в този контекст значението на независимите съдебни съвети, които трябва да се състоят от значително мнозинство съдии, избрани от своите колеги и оправомощени със значителна власт по отношение на подбора, повишаването и дисциплинарните процедури, засягащи съдиите; изразява дълбоко съжаление, че не всички държави членки са изпълнили изцяло задълженията си в това отношение; изразява съжаление относно опустошителното въздействие, което това оказва върху независимостта и почтеността на техните правосъдни системи;

4. признава, че по почти две трети от препоръките, отправени през 2022 г. и свързани с важни реформи, са предприети известни последващи действия; изразява обаче загриженост във връзка с броя на проблемите, установени в предишни доклади относно принципите на правовата държава, които остават нерешени; настоятелно призовава Комисията да продължи да наблюдава внимателно правните рамки на държавите членки, за да оцени тяхното съответствие с горепосочените препоръки, и освен това призовава Комисията да бъде по-настоятелна по отношение на прилагането на тези критични реформи в случаите, когато системите на държавите членки не отговарят на предписаните стандарти; призовава Комисията да предприеме по-нататъшни стъпки, за да изпълни изцяло препоръките, отправени от Парламента в предишните му резолюции;

5. приветства непрекъснатата подкрепа, която се предоставя на съответните заинтересовани страни чрез специални програми, като например програмата „Граждани, равенство, права и ценности“; приветства финансирането чрез програма „Правосъдие“ за подкрепа на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси и за допринасяне за по-нататъшното развитие на европейското правосъдие, което включва укрепване на демокрацията, на принципите на правовата държава и на основните права;

6. настоятелно призовава Комисията да инвестира повече в повишаване на осведомеността относно ценностите на Съюза и приложимите инструменти, включително годишния доклад, особено в държавите, за които има сериозни опасения;

7. признава, че в последния доклад може да се види известен напредък в редица

[4] Брифинг – „Стандарти на Съвета на Европа за независимостта на съдебната власт“, Европейски парламент, Генерална дирекция за парламентарни изследвания, 25 май 2021 г.
[5] Напр. Решение на Съда (голям състав) от 27 февруари 2018 г. по дело C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses ср/у Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, или Решение на Съда (голям състав) от 19 ноември 2019 г., A.K. ср/у Krajowa Rada Sądownictwa, съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Вж. също така Брифинг „Съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно независимостта на съдебната власт“, Европейски парламент. Генерална дирекция за парламентарни изследвания, 19 юли 2021 г.

различни държави членки по отношение на независимостта на съдебната власт; във връзка с това приветства задържането на средства на ЕС, ако е необходимо, в рамките на механизма[6] за обвързване с условия, както беше потвърдено от Съда на ЕС[7], или в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост[8]; посочва обаче, че продължават да будят безпокойство нарушенията на независимостта на съдебната власт в някои държави членки, като например текущи дисциплинарни производства срещу съдии във връзка със съдържанието на техни решения, проблеми със състава на съдебните съвети и състава на върховните национални съдилища с оглед на принципа на съд, създаден със закон, и т.н.;

8. припомня, че ефективната и справедлива съдебна система, гарантираща достъп до правосъдие за всички, изисква подходящ бюджет и финансиране на съдебните органи; изразява съжаление, че докладът все още разкрива наличието на сериозни недостатъци в това отношение, които по-специално възпрепятстват, както изглежда, произнасянето по дела за корупция на високо равнище; подчертава обаче, че и гражданите трябва да разполагат с достатъчна правна помощ и средства за правна защита; в този контекст призовава Комисията да включи в следващия доклад относно върховенството на закона оценки на прилагането на достиженията на правото на ЕС в областта на правната помощ по граждански и наказателни дела, като например Директива 2003/8/ЕО на Съвета от 27 януари 2023 г. за подобряване на достъпа до правосъдие при презгранични спорове чрез установяването на минимални общи правила за правната помощ при такива спорове[9], тъй като съдебната практика на Съда на ЕС показва, че все още има въпроси относно нейното тълкуване;

9. припомня, че прокуратурите, независимо от тяхното място в националната система на разделение на властите между трите функции на държавното управление, трябва да бъдат независими от неправомерен политически натиск; отбелязва, че в някои държави членки е постигнат известен напредък; изразява съжаление обаче, че все още съществуват системи, при които правителството може да издава решения със задължителен характер за прокурорите в конкретни случаи, когато мандатът е обвързан с политически процес или когато функциите на министър и главен прокурор са съчетани, като по този начин се дава възможност за неправомерно политическо влияние и се създават проблеми за взаимното признаване[10];

10. подчертава по-специално, че въпросът за „кадровата въртележка“ не се ограничава само до опасения относно преминаването на бивши министри към частния сектор след заемането на публична длъжност, а обхваща и ситуации, при

[6] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433 I, 22.12.2020 г., стр. 1).
[7] Вж. Решение на Съда (пленум) от 16 февруари 2022 г., Унгария ср/у Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 и Решение на Съда (пленум) от 16 февруари 2022 г., Полша ср/у Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
[8] Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).
[9] ОВ L 26, 31.1.2003 г., стр. 41 и поправката към нея (ОВ L 32, 7.2.2003 г., стр. 15).
[10] Напр. Становище № 9 от 17 декември 2014 г. на Консултативния съвет на европейските прокурори относно европейските норми и принципи по отношение на прокурорите.

които отделни лица могат да поемат критични роли в съдебната система или прокуратурата непосредствено след изпълнението на функциите си на министри или свързаност с политическа партия;

11. призовава Комисията да обърне дължимото внимание на такива примери в предстоящите си доклади относно върховенството на закона в рамките на Европейския съюз; настоятелно призовава Комисията да прикани настойчиво държавите членки да се въздържат от тези практики, по-специално чрез прилагане на правни разпоредби, които възпрепятстват проактивно бивши министри и високопоставени политически фигури да заемат ръководни длъжности във висшите съдилища или прокуратурата, като по този начин се гарантира независимостта и почтеността на тези жизненоважни институции;

Борба с корупцията

12. припомня, че борбата с корупцията е от съществено значение за поддържане на върховенството на закона и за запазване и засилване на доверието на гражданите в държавните институции; припомня освен това, че за да бъде ефективна, тя изисква стабилна правна и административна рамка за борба с корупцията, основана на почтеност, прозрачност и отчетност, а именно в обществения живот, като подчертава оповестяването на декларациите за интереси и защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, когато е приложимо;

13. заявява, че корупцията е заплаха, която може да унищожи демокрациите и да подкопае доверието на гражданите в институциите, и срещу нея трябва да се води борба във всичките ѝ форми; посочва, че корупцията е най-разпространеният начин, по който организираната престъпност прониква в икономиката и я контролира; изразява загриженост относно това, че последният доклад не показва напредък или показва много бавен напредък по отношение на превантивните мерки срещу корупцията в няколко държави членки; изразява изключителна загриженост относно нежеланието за създаване на регистри на лобистите, регистри за прозрачност и подходящи системи за деклариране на имуществото състояние от лицата, заемащи публични длъжности, и от висшите държавни служители, както и относно липсата на политическа воля за въвеждане на строги правила в рамките на политиките за кадрова вртележка; подчертава в този контекст значението на една прозрачна законодателна процедура с широк достъп до документи и правила, за да се гарантира най-висока степен на прозрачност и отчетност в публичните администрации и в процеса на вземане на решения в публичния сектор с оглед на предотвратяването на корупцията[11];

14. в този контекст призовава също така всички институции на ЕС да се придържат към възможно най-високите стандарти с оглед на предотвратяването на корупцията, като например, наред с другото, създаването на ефективен орган на

[11] В този контекст член 3 от предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 май 2023 г. относно борбата с корупцията, за замяна на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета и на Конвенцията за борба с корупцията, в която участват длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите – членки на Европейския съюз, и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета (COM(2023)0234),

ЕС по етика, пълното прилагане на Регламент 1049/2001[12] относно публичния достъп до документи и пълното прилагане на принципа на обвързаност с условия по отношение на регистъра за прозрачност на ЕС; призовава държавите членки да положат усилия да постигнат възможно най-скоро споразумение по предложената директива относно борбата с корупцията с оглед на създаването на обща хомогенна рамка от кодекси за поведение, стандарти за предотвратяване на конфликти на интереси и правила, осигуряващи прозрачност на процедурите;

15. признава съществения нарастване през последните години на количествената значимост на средствата, разпределени от Европейския съюз, включително средствата по NextGenerationEU; признава, че в резултат на това наличието на правни разпоредби в законодателството на държавите членки, предназначени да предотвратят злоупотребата с тези средства, придоби първостепенно значение;

16. припомня, че нито един сектор не е защитен от риск от корупция, включително онези, които управляват значителни публични средства или достъп до критични инфраструктури и услуги, като здравеопазване и строителство; подчертава, че организираните престъпни групи играят все по-важна роля в тези дейности, които включват фалшифициране, пиратство и нарушения на правата върху интелектуалната собственост и които са се увеличили рязко в цифровата среда; припомня, че престъпните групи, участващи в тези незаконни дейности, често използват печалбите за финансиране на други незаконни дейности;

17. призовава Комисията, като част от предстоящите си доклади относно върховенството на закона, да включи оценка на развитието на законодателството на държавите членки през последните години, отнасящо се до надзора върху подходящото използване на публични средства, както и съществуващите правни механизми за справяне с всяко неправомерно използване на публични средства;

18. припомня силната подкрепа на Парламента за създаването на Европейската прокуратура; признава важната роля на Европейската прокуратура като независим орган на ЕС за разследването, наказателното преследване и предаването на съд на престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза; подчертава, че от началото на дейността си на 1 юни 2021 г. Европейската прокуратура е регистрирала над 4 000 сигнала за престъпления от участващите държави — членки на ЕС, и частни страни и са започнати над 929 разследвания (към юни 2022 г.);

19. освен това настоятелно призовава Комисията, в случаите, когато се установи, че нивото на гаранции за публичните средства е снижено, да се ангажира бързо със засегнатата държава членка или засегнатите държави членки, като поиска бързото прилагане на необходимите мерки за коригиране на това положение.

Гражданско общество

20. припомня своята резолюция от 11 ноември 2021 г. относно укрепването на

[12] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43).

демокрацията и свободата и плурализма на медиите в Съюза, в която призова Комисията да предложи пакет от актове както с незадължителен, така и със задължителен характер за справяне с нарастващия брой стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (ССПНСУО); приветства законодателното предложение и препоръката на Комисията до държавите членки от 27 април 2022 г. в отговор на призива на Парламента в това отношение; подчертава, че стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, са особена форма на тормоз, използван предимно срещу журналисти, за да се предотврати или накаже изказването от тяхна страна по въпроси от обществен интерес чрез подлагането им на продължителни, тежки и скъпи съдебни производства; призовава държавите членки да следват амбициите на предложените мерки и да увеличат усилията си за подобряване на безопасността и защитата на журналистите.

21. отбелязва с дълбока загриженост общото свиване на пространството за гражданското общество в някои държави членки, което представлява сериозна заплаха за принципите на правовата държава, демокрацията, основните права и други ценности на ЕС; призовава Комисията да наблюдава предизвикателствата и атаките, пред които е изправено гражданското общество, като част от годишната си работа по оценка и докладване относно принципите на правовата държава и да включи заключения и целенасочени препоръки в своя доклад; отново призовава във връзка с това за отделна глава, посветена на състоянието на гражданското общество в държавите членки;

22. подчертава, че настоящата правна рамка на равнището на Съюза и на национално равнище е недостатъчна за установяване и подкрепа на силно общоевропейско гражданско общество, чието съществуване е необходимо за демокрацията; счита поради това, че един статут на транснационални асоциации и организации с нестопанска цел в ЕС ще осигури допълнителен слой на защита на организациите на гражданското общество, изправени пред неправомерни пречки пред тяхното създаване и дейност[13];

[13] Вж. във връзка с това резолюцията на ЕП от 17 февруари 2022 г. с препоръки към Комисията относно устав на европейските трансгранични сдружения и организации с нестопанска цел (ОВ C 342, 6.9.2022 г., стр. 225).

ПРИЛОЖЕНИЕ: СУБЕКТИ ИЛИ ЛИЦА, ПРЕДОСТАВИЛИ ИНФОРМАЦИЯ НА ДОКЛАДЧИКА

В рамките на своята изключителна отговорност докладчикът декларира, че не е получена никаква информация от субекти или лица, които следва да бъдат посочени в настоящото приложение съгласно член 8 от приложение I към Правилника за дейността.

ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПРИЕМАНЕТО В ПОДПОМАГАЩАТА КОМИСИЯ

Дата на приемане	29.11.2023
Резултат от окончателното гласуване	+: 20 –: 2 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Заместници, присъствали на окончателното гласуване	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Заместници (чл. 209, пар. 7), присъствали на окончателното гласуване	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

ПОИМЕННО ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ В ПОДПОМАГАЩАТА КОМИСИЯ

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Легенда на използваните знаци:
+ : „за“
- : „против“
0 : „въздържал се“