Европейски парламент
2019-2024

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

2022/2051(INL)

10.2.2023

СТАНОВИЩЕ

на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

на вниманието на комисията по конституционни въпроси

Предложения на Европейския парламент за изменение на Договорите (2022/2051(INL))

Докладчик по становище: Хуан Фернандо Лопес Агилар

(Право на инициатива – член 47 от Правилника за дейността)

PA_INL

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

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

Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи: съображения от хоризонтално естество

1. подкрепя предложенията, направени на пленарното заседание на Конференцията за бъдещето на Европа („Конференцията“) от 9 май 2022 г. във връзка с гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи[1]; отново подчертава подкрепата си за подходящи последващи стъпки след Конференцията с цел да бъдат постигнати резултати във връзка със заключенията на Конференцията и очакванията на гражданите; призовава Съюза да отстоява по-систематично принципите на правовата държава и демокрацията, да гарантира защитата на основните права и да упражнява контрол върху зачитането на всички ценности, залегнали в член 2 от ДЕС, както при присъединяването на нови членове, така и непрекъснато във всички политики на Съюза и в държавите членки; припомня, че пълното прилагане на много от мерките, предложени на Конференцията, няма да изисква промени в Договорите, а законодателна промяна и/или по-добро прилагане на съществуващото законодателство;

2. посочва, че приемането на няколко законодателни предложения в областта на свободата, сигурността и правосъдието е било забавено или дори блокирано въпреки неотложната необходимост от действия; призовава Комисията да използва като основа различните проучвания на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, които да разглеждат цената на непредприемането на действия на европейско равнище в тези области[2]; призовава за замяна на изискванията за гласуване с единодушие за приемане на законодателство в тези области в Договорите, включително за използването на клаузи за преход, с процедури за гласуване с мнозинство, както и за систематично използване на обикновената законодателна процедура, за да се подобри способността на Съюза за действие; счита, че предвид особено чувствителния характер на тези въпроси, всяка промяна в изискванията за гласуване в Съвета следва да гарантира справедлив баланс на „тежестта“ на гласовете, така че да бъдат защитени интересите на по-малките държави;

3. счита, че каквито и да е промени в разделението на правомощията между Съюза и държавите членки в областта на свободата, сигурността и правосъдието следва да зачитат изцяло принципите, залегнали в дял I от ДЕС, особено в член 2, член 4, параграф 2, член 4, параграф 3, член 5 и член 6;

4. подчертава, че член 68 от ДФЕС фактически се прилага от Европейския съвет като право на инициатива в областта на свободата, сигурността и правосъдието;

---

[1] По-специално следните предложения: 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 и 45.
[2] За общ преглед вж. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631730/EPRS_BRI(2019)631730_EN.pdf.

подчертава, че приемането от страна на Европейския съвет на многогодишни оперативни програми в тази област без каквото и да е задължение да се консултира с Парламента или Комисията следва да бъде преразгледано предвид особено сериозното въздействие на тези политики върху основните права на гражданите; призовава това правомощие да бъде дадено поравно на Парламента и Съвета;

Защита на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права

5. посочва, че основният политически инструмент на Съюза за справяне и обръщане на тенденцията на системни заплахи и нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки – член 7 от ДЕС – до момента е неефективен, тъй като положението с принципите на правовата държава се влоши още повече след задействането на процедурата както по отношение на Полша, така и по отношение на Унгария[3]; поради това счита, че е необходима реформа на член 7 от ДЕС, както следва: да се променят праговете за гласуване в Съвета по член 7, параграф 1 от ДЕС от мнозинство от четири пети на гласуване с квалифицирано мнозинство и да се премахне изискването за гласуване с единодушие по член 7, параграф 2 от ДЕС; да се изиска от Съвета да покани представител на органа, внесъл мотивираното предложение, за да го представи, да информира изчерпателно и своевременно на всеки етап от процедурата институцията, която задейства член 7, параграф 1 от ДЕС[4], да организира най-малко две изслушвания за всяка засегната държава на половин година по редовен, структуриран и открит начин, да изготви специфични за всяка държава препоръки и да направи оценка на тяхното изпълнение съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС; да включи Парламента и Комисията в изготвянето на реда за изслушванията по член 7, параграф 1 от ДЕС[5]; да позволи на Парламента да задейства процедурата по член 7, параграф 2 от ДЕС; да се посочи, че държавите членки, Комисията и Парламентът разглеждат задействане на член 7, параграф 2 от ДЕС, ако процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС продължава повече от пет години; да се конкретизират допълнително произтичащите от прилагането на Договорите права, които може да бъдат суспендирани съгласно член 7, параграф 3 от ДЕС, включително правото на поемане на председателството на Съвета; да прикани Агенцията на Европейския съюз за основните права да даде своя принос по време на изслушванията по член 7, параграф 1;

6. отбелязва липсата на инициатива или ефективни действия, включително производства за установяване на нарушения, от страна на Комисията за разглеждане на нарушенията или неприлагането на правото на Съюза в областта на свободата, сигурността и правосъдието въпреки доказателствата за влошаващо се положение в няколко държави членки; отбелязва, че

[3] Резолюция на Европейския парламент от 16 януари 2020 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС относно Полша и Унгария (2020/2513(RSP)); Резолюция на Европейския парламент от 5 май 2022 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС по отношение на Полша и Унгария (2022/2647(RSP)).

[4] Резолюция на Европейския парламент от 16 януари 2020 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС относно Полша и Унгария (2020/2513(RSP)).

[5] Резолюция на Европейския парламент от 7 октомври 2020 г. относно създаване на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2020/2072(INI)).

многократните призиви на Парламента за действие са останали без отговор; следователно счита, че е необходимо да се укрепят средствата на Парламента за упражняване на контрол върху дейностите на Комисията относно наблюдението и прилагането на правото на Съюза;

7. отбелязва, че понастоящем Договорите не съдържат правно основание за въвеждане на законодателство за защита и насърчаване на общите ценности, посочени в член 2 от ДЕС, и че тази липса сериозно ограничава Съюза при създаването на подходящи и ефективни механизми за правна защита срещу националните заплахи за общите ценности и тяхното нарушаване; счита, че за защитата на всички е от съществено значение Съюзът да има способността да преодолява ефективно всяко отстъпление от демокрацията в държавите членки; призовава за включването на разпоредба, която би позволила на Съюза, чрез обикновената законодателна процедура, да въведе нови механизми за структурно наблюдение и оценка на развитието по отношение на ценностите по член 2 от ДЕС във всяка от държавите членки, както и тяхното прилагане; тези механизми следва да включват годишни доклади за оценка на това дали са били налице недостатъци, риск от тежко нарушение или действително нарушение на ценностите по член 2 от ДЕС във всяка от държавите членки, специфични за всяка държава препоръки, придружени от срокове за изпълнение, цели и конкретни действия, които да бъдат предприети, както и показатели за измерване на напредъка, и как те да бъдат свързани със съответните мерки за правоприлагане; счита, че тази разпоредба следва да позволи създаването на допълнителни механизми за правоприлагане, включително подходящи финансови мерки, които да бъдат предприети от Съвета при гласуване с квалифицирано мнозинство, като например спиране на бюджетни задължения и плащания, също и в случаите, когато няма пряка връзка с доброто финансово управление на бюджета на Съюза или със защитата на финансовите интереси на Съюза; подчертава, че създаването на такъв механизъм ще допринесе за укрепване на взаимното доверие между държавите членки и така ще засили функционирането на принципа на взаимно признаване;

8. призовава за включването на Хартата на основните права като втора глава от Договора за Европейския съюз, за да може основните права и свободи да присъстват в по-голяма степен в учредителните договори; призовава за включване в Договорите на разпоредба за хоризонталните основни права, подобна на членове 8, 9 и 10 от ДФЕС, така че да се рационализира хоризонталното задължение на Съюза да включва перспектива на основните права във всички политики на всички равнища, по-ясно и на всички етапи, като по този начин се изисква от съзаконодателите, както и от всички институции, органи, служби и агенции на Съюза и държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза, да зачитат основните права на ЕС и да насърчават тяхното прилагане във всички свои дейности; освен това счита, че е необходимо да се въведе задължение за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза да включват механизми за наблюдение на основните права и свързани с тях клаузи за оценка, които следва да съдържат ясни цели и показатели, по-специално когато създават законодателство в чувствителни за основните права области на политиката, включително пространството на свобода, сигурност и правосъдие (засилено интегриране на основните права);

9. припомня, че очакванията на гражданите, изразени на Конференцията, надхвърлят стриктното тълкуване на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права, съгласно който Хартата се прилага за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, и че целта следва да бъде основните права да бъдат възможно най-ефективни; поради това призовава за разширяване на обхвата на прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз по отношение на държавите членки; счита, че за тази цел член 51, параграф 1 от Хартата следва да бъде преразгледан, за да се посочи, че признатите от Хартата права следва да защитават хората, когато държавите членки действат в рамките на изключителна или споделена компетентност на Съюза, *дори ако тази компетентност все още не е упражнена от Съюза*;[6]

10. призовава за изготвяне на статут на европейското гражданство, в който да бъдат предвидени специфичните за гражданите права и свободи, при което европейските ценности и права ще станат по-осезаеми за гражданите на Съюза;

11. посочва, че гражданството на ЕС се предоставя въз основа на гражданството на държава членка, което ограничава достъпа до правата, съдържащи се в него, за граждани на държави извън ЕС, пребиваващи на територията на ЕС, като например граждани на трети държави със статут на дългосрочно пребиваващи в ЕС; призовава за преразглеждане на член 20 от ДФЕС чрез въвеждане в него на нов параграф 2а, в който се посочва, че без да се засяга компетентността на държавите членки да предоставят гражданство, упражняването на правата, посочени в член 20, параграф 2, следва да бъде разширено, така че да включва граждани на трети държави, пребиваващи на територията на ЕС, включително граждани на трети държави със статут на дългосрочно пребиваващи в ЕС; призовава за забрана в Договорите на схемите за гражданство чрез инвестиции, при които националното гражданство, заедно с гражданството на ЕС, се предлага на граждани на трети държави в замяна предимно поради финансови съображения;

12. отбелязва, че някои държави членки не предоставят на своите граждани, които пребивават в други държави членки, правото да гласуват на национални избори; счита, че е в противоречие с европейските демократични ценности тези граждани на ЕС да бъдат лишени от правото си да гласуват поради това, че са упражнили основното си право на свобода на движение съгласно правото на ЕС; призовава в Договорите да бъде заложен принципът, че всеки гражданин на ЕС има право да гласува на местни, регионални, национални и европейски избори;

13. призовава за установяването на Агенцията за основните права като независим орган по правата на човека, подобен на националните институции за правата на човека и в съответствие с Парижките принципи на Общото събрание на ООН от 1993 г., за защита и насърчаване на Хартата на основните права на Европейския съюз във всички политики и практики на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и в държавите членки при прилагането на правото на Съюза; счита, че това изисква правно основание в Договорите за създаването на Орган на Европейския съюз за основните права, като се заложи неговата

[6] Във връзка със становището на генералния адвокат Sharpston от 30 септември 2010 г. по дело C-34/09, *Zambrano*.

независимост и се въведе обикновената законодателна процедура за приемане и изменение на неговия мандат; призовава да се даде право на този нов орган да предявява искове съгласно член 263 от ДФЕС на основание нарушение на Хартата; призовава за разширяване на неговия мандат, включително правомощия за разглеждане на жалби и задължителна консултация на Комисията с Агенцията на Европейския съюз за основните права при изготвянето на предложения за законодателни актове или препоръки, които имат последици за основните права;

14. счита, че е необходимо да се предоставят правомощия на Европейския надзорен орган по защита на данните да предявява искове съгласно член 263 от ДФЕС на основание нарушение на правото на защита на данните;

15. призовава за въвеждането в ДФЕС на нова споделена компетентност на Съюза за създаване на ефективна правна рамка за борба с дезинформацията;

16. изразява дълбоко съжаление, че хоризонталното законодателство на ЕС за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация все още не е прието след предложението на Комисията от 2008 г. поради блокиране на равнището на Съвета, въпреки многократните призиви на Парламента; поради това счита, че е необходимо действията на ЕС за борба с дискриминацията въз основа на член 19 от ДФЕС да се предприемат в съответствие с обикновената законодателна процедура, за да се гарантира еднородно минимално равнище на защита в рамките на Съюза за хора, които са обект на дискриминация; призовава в член 19 от ДФЕС да бъдат обхванати и основанията за социален пол, полова идентичност, полово изразяване или полови характеристики, социален произход, генетични характеристики, език, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние и рождение, както и дискриминацията, основана на множество характеристики;

17. призовава в член 8 от ДФЕС да се въведе позоваване на неравенството между половете, както и задължение за Съюза да се стреми в различните си политики да се бори с всички видове основано на пола насилие, включително като предприема всички необходими мерки за предотвратяване и наказване на тези престъпни деяния и за подкрепа и защита на жертвите;

18. призовава в член 10 от ДФЕС да се въведат основанията за социален пол, полова идентичност, полово изразяване или полови характеристики, както и всички други основания, посочени в член 21, параграф 1 от Хартата, а именно цвят на кожата, генетични характеристики, език, политически и други възгледи, принадлежност към национално малцинство, имуществено състояние и рождение, с цел борба с дискриминацията, когато определя и прилага своите политики и дейности;

19. призовава в член 21, параграф 1 от Хартата да се включат социалният пол, половата идентичност, половото изразяване и половите характеристики, за да може да бъде забранена изрично дискриминацията и на тези основания;

20. подчертава, че член 2 от ДЕС изрично включва правата на лицата, принадлежащи към малцинства, сред конституционните принципи на Съюза; призовава за действия, включително законодателство на ЕС, за защита на лицата, принадлежащи към малцинства, и за защита на културите и езиците на традиционните национални и езикови малцинства (изменение 26, предложено от групата PPE); освен това призовава Съюза да се присъедини към Европейската харта за регионалните или малцинствените езици и към Рамковата конвенция за защита на националните малцинства;

21. счита, че е необходимо да се гарантира правото на достъп до сексуално и репродуктивно здраве и права за всички на цялата територия на ЕС; призовава в нов член в Хартата на основните права да се включи правото на всеки на телесна автономия, свободен и информиран достъп до сексуално и репродуктивно здраве и права и до всички свързани здравни услуги без дискриминация, включително достъп до безопасен и законен аборт; призовава член 4, параграф 2, буква к) от ДФЕС да се замени с „общи проблеми на безопасността в областта на общественото здраве и защитата на човешкото здраве, включително във връзка със сексуалното и репродуктивното здраве и права“;

22. призовава в член 37 от Хартата на основните права да се включи целта в областта на климата;

23. призовава за приемане на мерки, свързани със семейното право, които имат трансгранично значение, в съответствие с обикновената законодателна процедура;

Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията

24. потвърждава отново целите и общите принципи, на които се основават общите политики в областта на границите, убежището и имиграцията в Договорите, като свободното движение без вътрешен контрол по границите и ефикасно общо управление на границите съгласно членове 67, 77 и 79, параграф 2, буква б) от ДФЕС, забраната за връщане съгласно член 78, параграф 1 от ДФЕС, справедливото третиране на гражданите на трети държави, борбата срещу нередовната миграция и трафика на хора или принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки съгласно член 80 от ДФЕС, които следва да се използват като допълващо правно основание за законодателство съгласно тази глава от Договора;

25. счита, че те представляват стабилна основа в отговор на призивите на гражданите, изразени по време на Конференцията[7], които включват засилване на ролята на ЕС в областта на законната миграция, убежището, справянето с незаконната миграция, борбата с трафика на хора и правилното управление на общите граници на Европейския съюз, като същевременно се зачитат основните права, както и за реформа на общата европейска система за убежище и за еднакво прилагане във всички държави членки на общи правила относно приемането на мигранти и за

[7] Препоръки № 41 – 45, вж. https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf

подобряване на интеграционните политики във всички държави членки;

26. подчертава обаче, че действията на равнището на ЕС остават непълни основно поради институционалния дисбаланс между съзаконодателите; поради това препоръчва обикновената законодателна процедура да се прилага за всички политики на Съюза в областта на граничните проверки, убежището и имиграцията, включително за оценката на прилагането на тези политики (член 70 от ДФЕС); призовава за споделяне на повече компетенции между ЕС и държавите членки за преследване на целите, посочени в глава II от дял V на ДФЕС и при пълно зачитане на принципите на субсидиарност и пропорционалност, включително мерките за интеграция, които към момента не са обхванати, въпреки че интеграцията и приобщаването на гражданите на трети държави са от основно значение за успеха на усилията за разработване на общи правила във връзка с тяхното пристигане и оставане в ЕС и е ключова част от прилагането на общата европейска система за убежище;

Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейско сътрудничество

27. счита, че законодателни мерки от хоризонтално естество, с които се въвеждат принципи за установяване на минимални стандарти в наказателното право в ЕС, биха повишили взаимното доверие между държавите членки, което би довело до по-ефективно съдебно сътрудничество, като същевременно се зачита принципът на субсидиарност; призовава за въвеждането на компетентност на Съюза в член 82 от ДФЕС за установяване на минимални стандарти за предварително задържане и условия за настаняване, както и за минимални стандарти за допустимост на доказателствата при пълно зачитане на правото на справедлив процес в наказателните производства; призовава за изменение на Договорите с цел кодифициране на съдебната практика на Съда на ЕС относно ограничаването, в изключителни случаи, на взаимното признаване на присъди и съдебни решения, постановени от държава членка, когато са налице системни или общи недостатъци, които засягат съдебната система на тази държава членка;

28. призовава за по-силно участие на Парламента по линия на специалната законодателна процедура по член 83, параграф 1 от ДФЕС във връзка с определянето на нови области на особено тежка престъпност с трансгранично измерение; призовава в списъка на „престъпленията, установени на равнището на ЕС“, да бъдат включени престъпленията против околната среда, престъпленията от омраза и речта на омразата и основаното на пола насилие;

ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПРИЕМАНЕТО В ПОДПОМАГАЩАТА КОМИСИЯ

Дата на приемане	6.2.2023
Резултат от окончателното гласуване	+: 35 –: 18 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Konstantinos Arvanitis, Katarina Barley, Theresa Bielowski, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Annika Bruna, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Evin Incir, Sophia in ‘t Veld, Patryk Jaki, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Заместници, присъствали на окончателното гласуване	Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, José Gusmão, Dietmar Köster, Alessandra Mussolini, Matjaž Nemec, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Thijs Reuten, Axel Voss
Заместници (чл. 209, пар. 7), присъствали на окончателното гласуване	Aurélia Beigneux, Milan Brglez, Katalin Cseh, Marie Dauchy, Paolo De Castro, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Max Orville, Mounir Satouri

ПОИМЕННО ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ В ПОДПОМАГАЩАТА КОМИСИЯ

35	+
S&D	Katarina Barley, Milan Brglez, Paolo De Castro, Maria Grapini, Evin Incir, Łukasz Kohut, Dietmar Köster, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Theresa Bielowski, Matjaž Nemec, Thijs Reuten, Isabel Santos, Elena Yoncheva
Renew	Katalin Cseh, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu
Verts/ALE	Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Mounir Satouri, Tineke Strik
The Left	Konstantinos Arvanitis, Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

18	-
PPE	Karolin Braunsberger-Reinhold, Lena Düpont, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Alessandra Mussolini, Janina Ochojska, Paulo Rangel, Axel Voss, Javier Zarzalejos
ID	Aurélia Beigneux, Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Marie Dauchy, Tom Vandendriessche
ECR	Patryk Jaki
NI	Milan Uhrík

0	0

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