



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 11.3.2014 г.
COM(2014) 158 final

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

Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава

1.	Въведение	2
2.	Защо принципите на правовата държава са от основно значение за ЕС	4
3.	Защо се налага нова уредба на ЕС за утвърждаване на принципите на правовата държава	5
4.	Как ще функционира новата уредба на ЕС за правовата държава.....	7
4.1	Какво ще провокира задействането на новата уредба.....	7
4.2	Уредбата като процес с три етапа.....	8
5.	Заключение	10

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременната конституционна демокрация почива на върховенството на закона. То е сред основните принципи, произтичащи от общите конституционни традиции на всички държави — членки на ЕС, и като такава представлява една от основните ценности, върху които се основава Съюзът. Това е припомнено в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), както и в преамбюлите към Договора и Хартата на основните права на ЕС. Това е и причината, поради която, в съответствие с член 49 от ДЕС, зачитането на принципите на правовата държава е предварително изискване за членство в ЕС. Заедно с демокрацията и правата на човека, принципите на правовата държава са и един от трите стълба на Съвета на Европа и са утвърдени в преамбюла към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)¹.

Съюзът се опира на взаимното доверие между държавите членки и техните съответни правни системи. В това отношение ключово значение има начинът, по който принципите на правовата държава се прилагат на национално равнище. Доверието на всички граждани на ЕС и на националните органи към функционирането на принципите на правовата държава е от особено значение за по-нататъшното развитие на ЕС в посока на „пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници“². Това доверие ще се изгражда и поддържа само ако принципите на правовата държава се спазват от всички държави членки.

Различните конституции и съдебни системи на държавите - членки на ЕС, са по принцип добре замислени и разполагат със средства за защита на гражданите от всяка заплаха за принципите на правовата държава. При все това обаче неотдавнашните събития в някои държави членки показват, че незачитането на принципите на правовата държава и като следствие от това — незачитането на основните ценности, за защитата на които са предназначени тези принципи, могат да бъдат повод за сериозна загриженост. По време на тези събития беше отправено недвусмислено искане от обществеността като цяло да се предприемат действия от страна на ЕС и по-специално от страна на Комисията. Бяха постигнати резултати. При все това Комисията и ЕС трябваше да намерят временни решения, тъй като сегашните механизми и процедури невинаги са подходящи за осигуряване на ефективна и навременна реакция на заплахите за принципите на правовата държава.

Комисията в ролята си на пазител на договорите е отговорна за гарантиране на зачитането на ценностите, на които се основава ЕС, и за защита на общия интерес на Съюза. Затова тя трябва да играе важна роля в това отношение³. През септември 2012 г. в речта си за състоянието на Съюза пред Европейския парламент председателят Барозу заяви: „Нуждаем се от по-усъвършенстван набор от инструменти, а не само алтернатива между „меката сила“ на политическото убеждаване и крайните мерки на член 7 от Договора.“ В словото на следващата година той заяви, че „опитът е доказал ползата от ролята на Комисията като независим и обективен арбитър. Трябва да консолидираме този опит чрез една по-обща уредба [...]. Комисията ще представи съобщение по този

¹ Вж. преамбюла на ЕКПЧ и член 3 от Устава на Съвета на Европа; (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Виж член 3, параграф 2 от ДЕС и член 67 от ДФЕС.

³ Вж. речта на заместник-председателя Вивиан Рединг, комисар на ЕС по въпросите на правосъдието, „ЕС и принципите на правовата държава — Какво следва?“ (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

въпрос. Вярвам, че това е дебат, който е от ключово значение за нашата идея за Европа.“⁴

През юни 2013 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи подчерта, че „спазването на принципите на правовата държава е предпоставка за защитата на основните права“ и призова Комисията „да продължи дебата в съответствие с Договорите относно евентуалната необходимост от приобщаващ и систематичен метод за справяне с тези проблеми и неговата форма“. През април 2013 г. Съветът по общи въпроси проведе обширна дискусия по темата⁵.

През юли 2013 г. Европейският парламент изиска „държавите членки да бъдат редовно оценявани във връзка с продължаващото зачитане на основните ценности на Съюза и изискванията за зачитане на демокрацията и принципите на правовата държава“⁶.

Настоящото съобщение отговаря на тези искания. Въз основа на опита си, междуинституционалният дебат и на широки консултации⁷ в съобщението си Комисията определя нова уредба, чрез която да се гарантира ефективна и съгласувана защита на принципите на правовата държава във всички държави членки. Това е уредбата за разглеждане и разрешаване на ситуации, при които съществува системна заплахата за принципите на правовата държава⁸.

Целта на уредбата е да се намери решение на бъдещи заплахи за принципите на правовата държава в държави членки, преди да бъдат изпълнени условията за активиране на механизмите, предвидени в член 7 от Договора за Европейския съюз. Следователно е предназначена да запълни празнина. Тя обаче не представлява алтернатива на механизмите на член 7 от ДЕС, а ги предхожда и допълва. Също така не се засягат правомощията на Комисията за справяне със специфични ситуации, които попадат в приложното поле на правото на ЕС, посредством процедури за нарушение по член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁴ Вж. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_bg.htm и http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_bg.htm

⁵ През март 2013 г. министрите на външните работи на Германия, Дания, Нидерландия и Финландия отправиха призив за повече европейски гаранции за спазване на основните ценности на Съюза в държавите членки. За обсъждането в Съвета по общи въпроси вж. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/BG/genaff/137309.pdf. За обсъждането в Съвета по правосъдие и вътрешни работи вж. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.

⁶ Вж. резолюциите на ЕП, в които се отправят различни препоръки до институциите на ЕС относно укрепването на защитата на член 2 от ДЕС (доклад на Rui Tavares от 2013 г., доклади на Louis Michel и Kinga Göncz от 2014 г. — <http://www.europarl.europa.eu/committees/bg/libe/reports.html>).

⁷ По време на конференцията на високо равнище за бъдещето на правосъдието в ЕС, наречена „Assises de la Justice“, която се проведе през ноември 2013 г. и на която присъстваха над 600 участници и заинтересовани страни, една сесия беше специално посветена на темата „Към нов механизъм за принципите на правовата държава“. Преди и след конференцията беше отправена покана за изпращане на писмени становища, откликът на която беше радушен (вж. http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Както подчерта председателят Барозу в своята реч за състоянието на Съюза през септември 2013 г., уредбата „следва да се основава на принципа на равенство между държавите членки, да се прилага само в случаи, когато е налице сериозен, системен риск за върховенството на закона, и да се задейства съгласно предварително определени критерии“ (вж. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_bg.htm).

От по-широка европейска перспектива целта на уредбата е да допринесе за постигане на целите на Съвета на Европа, в т.ч. въз основа на опита на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия)⁹.

2. ЗАЩО ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА СА ОТ ОСНОВНО ЗНАЧЕНИЕ ЗА ЕС

Правовата държава постепенно се превърна в господстващ организационен модел на съвременното конституционно право и на международните организации (включително Организацията на обединените нации и Съвета на Европа) за регулиране на упражняването на публична власт. Тя гарантира, че всички публични органи на власт 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.

Точното съдържание на принципите и стандартите, произтичащи от върховенството на закона може да варира на национално равнище, в зависимост от конституционната система на всяка от държавите членки. При все това съдебната практика на Съда на Европейския съюз („Съдът“) и на Европейския съд по правата на човека, както и документи, изготвени от Съвета на Европа, които използват по-специално експертните познания на Венецианската комисия, представляват неизчерпателен списък на тези принципи и следователно определят основния смисъл на принципите на правовата държава като обща ценност на ЕС в съответствие с член 2 от Договора за Европейския съюз.

Сред тези принципи са **законността**, което означава прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; **правната сигурност**; **забраната на произвола на органите на изпълнителната власт**; **независимостта и безпристрастността на съда**; **ефективният съдебен контрол със зачитане на основните права**; и **равенство пред закона**¹⁰.

Както Съдът на Европейския съюз, така и Европейският съд за правата на човека потвърдиха, че тези принципи не са просто формални и процедурни изисквания. Те са средство за осигуряване на спазването и зачитането на демокрацията и правата на човека. Следователно върховенството на закона е конституционен принцип с формални и съществени компоненти¹¹.

⁹ Венецианската комисия, чието официално название е Европейска комисия за демокрация чрез право, е консултативен орган на Съвета на Европа по конституционни въпроси (вж. http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ За преглед на съответната съдебна практика относно върховенството на закона и принципите, които произтичат от него, вж. приложение I.

¹¹ Съдът на ЕС не говори за принципите на правовата държава само като за формално и процедурно изискване, а подчертава и тяхната същностна стойност, като посочва, че „правов съюз“ означава, че институциите на ЕС са предмет на контрол от Съда за съответствието на актовете им не само с Договора, но „и с общите принципи на правото, част от които са основните права“ (вж. наред с други примери Дело C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores [2002] Recueil I-06677, параграфи 38 и 39; Съединени дела C-402/05 P и C-415/05 P, Kadi, [2008], Сборник I-06351, параграф 316). Това беше потвърдено и от Европейския съд за правата на човека, който придава същност на правовата държава, като постанови, че това е концепция, която е зalegnала във всички членове на ЕКПЧ (вж. например ECtHR Stafford срещу Обединеното кралство, 28 май 2001 г., параграф 63). Трябва да се подчертае, че в текста на френски език Съдът използва не само термина „върховенство на правото“ (prééminence du droit), но и „правова държава“ (Etat de droit).

Това означава, че спазването на принципите на правовата държава е изконно свързано със зачитането на демокрацията и основните права: не може да съществува демокрация и зачитане на основните права без спазване на принципите на правовата държава и обратно. Основните права са ефективни само ако са защитими по съдебен ред. Демокрацията е защитена, ако основната роля на съдебната власт, включително на конституционните съдилища, може да гарантира свободата на изразяване на мнение, свободата на събрания и спазването на правилата на политическия и изборния процес.

В рамките на ЕС върховенството на закона е особено важно. Зачитането на върховенството на закона е не само предпоставка за защитата на всички други основни ценности, посочени в член 2 от ДЕС, а е и предпоставка за отстояването на правата и задълженията, произтичащи от Договорите и от международното право. Доверието на всички граждани на ЕС и на националните органи към правните системи на другите държави членки е от особено значение за функционирането на ЕС като цяло като „пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници“. Днес решение по граждански и търговски дела на национален съд трябва автоматично да бъде признато и изпълнено в друга държава членка, а европейска заповед за арест срещу предполагаем престъпник, издадена в една държава членка, трябва да бъде изпълнена като такава в друга държава членка¹². Това са ясни примери защо всички държави членки трябва да бъдат загрижени, когато принципите на правовата държава не се спазват напълно в една държава членка. Поради това ЕС има голям интерес от опазване и укрепване на върховенството на закона в целия Съюз.

3. ЗАЩО СЕ НАЛАГА НОВА УРЕДБА НА ЕС ЗА УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

В случаите, когато механизмите, установени на национално равнище за осигуряване на върховенството на закона, престанат да функционират ефективно, съществува системна заплаха за принципите на правовата държава, а оттам и за функционирането на ЕС като пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници. В такива ситуации ЕС трябва да предприеме действия за защита на принципите на правовата държава като споделена ценност на Съюза.

Въпреки това опитът показва, че със съществуващите понастоящем на равнището на Съюза инструменти не може при всички обстоятелства ефективно да се преодолява системна заплаха за върховенството на закона в държавите членки.

Действие, предприето от Комисията за започване на **процедура за установяване на нарушение**, въз основа на **член 258 от ДФЕС**, се оказва важен инструмент за преодоляване на някои от опасенията за върховенството на закона¹³. Комисията, обаче,

¹² Вж. дело C-168/13, Jeremy F срещу министър председателя, все още непубликувано, параграфи 35 и 36.

¹³ Вж. например дела C-286/12 Комисията срещу Унгария, все още непубликувано (равнопоставеност относно освобождаването от длъжност на съдии и прокурори); C-518/07 Комисията срещу Германия [2010] Сборник I-01885 и C-614/10 Комисията срещу Австрия, все още непубликувано (независимост на органите за защита на данни).

може да започне процедури за нарушение само в случаите, когато опасенията представляват същевременно нарушение на конкретна разпоредба на правото на ЕС¹⁴.

Съществуват ситуации, пораждащи безпокойство, които попадат извън приложното поле на правото на ЕС и следователно не може да се считат за нарушение на задължения, произтичащи от договорите, но все пак пораждаат системна заплаха за върховенството на закона. При тези ситуации могат да се прилагат **превантивните механизми и механизмите за налагане на санкции, предвидени в член 7 от ДЕС**. Комисията е сред участниците, които са оправомощени по силата на Договора, да излизат с мотивирано предложение, за да се задействат тези механизми. Член 7 от ДЕС има за цел да гарантира, че всички държави членки зачитат общите ценности на ЕС, включително върховенството на закона. Неговият обхват не се ограничава до областите, обхванати от законодателството на ЕС, но дава възможност на ЕС да се намеси с цел защита на принципите на правовата държава и в области, в които държавите членки действат самостоятелно. Както е обяснено в съобщението на Комисията относно член 7 от ДЕС, това се обосновава от факта, че „Ако дадена държава членка нарушава основните ценности достатъчно тежко, така че да се прецени, че попада в обхвата на член 7, това вероятно ще накърни самата основа на ЕС и доверието между неговите членове, независимо от областта, в която се случва нарушението“¹⁵.

Независимо от това превантивният механизъм на член 7, параграф 1 от ДЕС може да се задейства само в случай на „очевиден риск от тежко нарушение“, а санкциониращият механизъм на член 7, параграф 2 от ДЕС – само в случай на „тежко и продължаващо нарушение“ на ценностите, посочени в член 2 на ДЕС, от държава членка. Праговете за активиране и на двата механизма по член 7 от ДЕС са много високи, като подчертават, че по същността си тези механизми са последната възможна мярка.

Последните развития в някои държави членки показват, че тези механизми невинаги са подходящи за бързо реагиране на заплахите за принципите на правовата държава в дадена държава членка.

¹⁴ Действията на Комисията за гарантиране на съблюдаването на Хартата на основните права показват, че това правно ограничение произтича от самия договор. Както е обяснено в съобщението „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“ от 19 октомври 2010 г. (COM(2010) 573 final), Комисията е решена да използва всички средства, с които разполага, за да се гарантира, че Хартата се зачита напълно от държавите членки. Това се отнася по-специално до член 47 от Хартата, в който се предвижда, че всеки, чийто права, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред независим съд. Това обаче може да бъде направено от Комисията по отношение на държавите членки „единствено когато те прилагат правото на Съюза“, както изрично е предвидено в член 51 от Хартата. Вж. например дело C-87/12, Kreshnik Ymeraga и други срещу Ministre du travail, de l'emploi et de l'immigration, все още непубликувано, C-370/12, Thomas Pringle срещу Правителството на Ирландия, Ирландия и главния прокурор, все още непубликувано, и C-617/10, Åkerberg срещу Ханс Åklagaren Fransson, все още непубликувано.

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

Следователно има ситуации, в които заплахите за принципите на правовата държава не могат да бъдат разрешени ефективно със съществуващите инструменти¹⁶. Необходима е **нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава** като основна обща ценност на ЕС, в допълнение към процедурите за нарушение и механизмите на член 7 от ДЕС. Уредбата ще допълва всички съществуващи механизми за защита на върховенството на закона, които вече се прилагат на равнището на Съвета на Европа¹⁷. Тя отразява едновременно целите на ЕС за защита на основополагащите ценности и за постигане на по-голяма степен на взаимно доверие и интеграция в пространството на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници.

Чрез създаването на нова рамка за укрепване на върховенството на закона, Комисията се стреми да осигури яснота и да увеличи предсказуемостта по отношение на действия, които може да бъде призвана да предприеме в бъдеще, като същевременно се гарантира, че всички държави членки ще бъдат третирани по еднакъв начин. Въз основа на това съобщение Комисията има желание да участва в допълнително обсъждане на тези въпроси с държавите членки, Съвета и Европейския парламент.

4. КАК ЩЕ ФУНКЦИОНИРА НОВАТА УРЕДБА НА ЕС ЗА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

Целта на уредбата е да позволи на Комисията да намери решение със съответната държава членка, за да се предотврати появата на системна заплахата за върховенството на закона, която би могла да прерасне в „очевиден риск от тежко нарушение“ по смисъла на член 7 от ДЕС и така да наложи задействането на предвидените в този член механизми.

За да се гарантира равенството на държавите членки, уредбата ще се прилага по един и същ начин спрямо всички държави членки и ще функционира въз основа на същите показатели относно това какво се счита за системна заплахата за върховенството на закона.

4.1 Какво ще провокира задействането на новата уредба

Уредбата ще бъде прилагана в ситуации, при които органите на държавата членка предприемат мерки или толерират ситуации, които могат да засегнат систематично и неблагоприятно интегритета, стабилността или правилното функциониране на институциите и на предпазните механизми, установени на национално равнище, за да се гарантира върховенството на закона.

Новата уредба на ЕС в областта на върховенството на закона не е замислена да бъде прилагана при отделни нарушения на основните права, нито при съдебна грешка. Тези случаи може и следва да се разглеждат от националните съдебни системи, както и в контекста на механизмите за контрол, създадени по силата на Европейската конвенция за правата на човека, по които са страни всички държави – членки на ЕС.

¹⁶ В някои случаи системни пропуски, свързани с принципите на правовата държава, могат да бъдат преодоляни, като се използва механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) на базата на актовете за присъединяване на Румъния и България. Тези механизми, основанието за които са намира пряко в първичното право на ЕС, обаче решават въпроси в периода, предшестваш присъединяването, т.е. решават временни ситуации. Поради това те не са подходящи за преодоляване на заплахата за принципите на правовата държава във *всички* държави – членки на ЕС.

¹⁷ Член 8 от Статута на Съвета на Европа предвижда, че държава членка, която „наруши сериозно“ принципите на правовата държава и правата на човека, може да бъде лишена от правата си за представителство и дори да бъде изключена от Съвета на Европа. Подобно на механизмите, установени в член 7 от ДЕС, обаче този механизъм никога не е бил прилаган.

Основната цел на уредбата е да се преодолеят **заплахите за принципите на правовата държава** (както са дефинирани в раздел 2), които са **от системен характер**¹⁸. Трябва да е застрашен политическият, институционален и/или правен ред на дадена държава членка като такъв, нейното конституционно устройство, разделението на властите, независимостта и безпристрастността на съдебната система, или нейната система за съдебен контрол, включително правораздаването от конституционен съд, там, където съществува такъв — например в резултат от приемането на нови мерки или на широко разпространени практики на публичните органи и липсата на национални мерки за правна защита. Уредбата ще бъде приложена, когато изглежда, че националните „гаранции за върховенството на закона“ не успяват да се справят ефективно с тези заплахи.

Уредбата няма да попречи на Комисията да използва правомощията си съгласно член 258 от ДФЕС в ситуации, които попадат в обхвата на правото на ЕС, нито ще попречи на прякото задействане на механизмите, предвидени в член 7 от ДЕС, ако внезапно влошаване в държава членка изисква засилена реакция от страна на ЕС¹⁹.

4.2 Уредбата като процес с три етапа

Когато има ясни признаци на системна заплаха за принципите на правовата държава в дадена държава членка, Комисията ще постави началото на структуриран обмен с тази държава членка. Процесът се основава на следните принципи:

- съсредоточаване върху намирането на решение чрез **диалог** със съответната държава членка;
- гарантиране на **обективна и изчерпателна оценка** на съответната ситуация;
- зачитане на принципа на **равно третиране** на държавите членки;
- посочване на **бързи и конкретни действия**, които могат да бъдат предприети за справяне със системните заплахи и за избягване на прилагането на механизмите по член 7 от ДЕС.

По правило този процес включва три етапа: оценка от Комисията, препоръка от Комисията и последващи действия по препоръката.

Оценка на Комисията

Комисията ще събере и проучи цялата свързана информация и ще прецени дали са налице ясни признаци на системна заплаха за върховенството на закона, както е описано по-горе. Тази оценка може да се основава на данни, получени от налични източници и признати институции, включително по-специално органите на Съвета на Европа и на Агенцията на Европейския съюз за основните права²⁰.

¹⁸ По отношение на понятието „системни недостатъци“ при спазването на основните права, когато се предприемат действия в рамките на приложното поле на правото на ЕС, вж. например съединени дела C-411/10 и 493/10, N.S., все още непубликувани, параграфи 94 и 106, и Дело C-4/11, Германия срещу Kaveh Ruid, все още непубликувано, параграф 36. По отношение на понятието „системен“ или „структурен“ в контекста на Европейската конвенция за правата на човека, вж. също ролята на Европейския съд по правата на човека в определянето на основните системни проблеми, както са дефинирани в Резолюция Res(2004)3 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 12 май 2004 г., относно съдебните решения, разкриващи основен системен проблем, (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

¹⁹ Вж. също Съобщение на Комисията от 15 октомври 2003 г. (бележка под линия №15).

²⁰ Вж. по-специално член 4, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета за създаване на Агенция на Европейския съюз за основните права (ОВ L 53, стр. 1).

Ако в резултат на тази предварителна оценка Комисията прецени, че действително има ситуация на системна заплаха за върховенството на закона, тя ще започне диалог със съответната държава членка, като изпрати „становище за върховенството на закона“, подкрепено с доказателства, и ще предостави на съответната държава членка възможността да отговори. Становището може да бъде резултат от размяна на кореспонденция и срещи със съответните органи и, когато е целесъобразно, да бъде последвано от допълнителен обмен.

Комисията очаква, че съответната държава членка ще сътрудничи по време на този процес и ще се въздържа от приемане на каквото и да е необратими мерки във връзка с въпросите, повдигнати от Комисията, в очакване на оценката на последната, в съответствие със **задължението за лоялно сътрудничество**, заложено в член 4, параграф 3 на ДЕС. При оценяването на сериозността на заплахата трябва да се има предвид дали дадена държава членка не сътрудничи в този процес или дори го възпрепятства.

На този етап от процеса, докато стартирането на оценката на Комисията и изпращането на нейното становище ще бъде оповестено публично от Комисията, съдържанието на обмена със съответната държава членка по правило ще се счита за поверително, за да се улесни бързото постигане на решение.

Препоръка на Комисията

На втория етап, освен ако въпросът вече е получил задоволителен отговор в рамките на този период, Комисията ще изготви „препоръка за върховенството на закона“ към съответната държава членка, ако установи, че има обективни доказателства за системна заплаха и че органите на тази държава членка не предприемат подходящи действия за преодоляването ѝ.

В своята препоръка Комисията ще посочи ясно основанията за своята загриженост и ще препоръча държавата членка да разреши идентифицираните проблеми в рамките на определен срок и да информира Комисията за предприетите за тази цел стъпки. Когато е уместно, в препоръката може да се включат конкретни указания за начините и мерките за намиране на изход от ситуацията.

Оценката и заключенията на Комисията ще се основават на резултатите от диалога със съответната държава членка, както и за всички допълнителни доказателства, по които държавата членка също ще трябва да бъде изслушана предварително.

Комисията оповестява публично, че е изпратила препоръката и какво е нейното основно съдържание.

Действия след изпращането на препоръката на Комисията

В третия етап Комисията ще наблюдава какви действия ще предприеме съответната държава членка по повод на адресираната до нея препоръка. Този мониторинг може да се основава на по-нататъшен обмен със съответната държава членка и, например, би могъл да акцентира върху това дали продължават някои практики, които пораждат опасения, или върху това как държавата членка прилага ангажиментите, които е поела междувременно, за да се справи със ситуацията.

Ако в определения срок няма задоволително действие от страна на съответната държава членка по препоръката, Комисията ще направи оценка на възможността да се поиска задействане на един от механизмите, установен в член 7 от ДЕС²¹.

²¹ Вж. също Съобщение на Комисията от 15 октомври 2003 г. (бележка под линия №15).

Институционално взаимодействие

Европейският парламент и Съветът ще бъдат редовно и тясно информирани за напредъка, постигнат на всеки от тези етапи.

Използване на експертния опит на трети страни

За да получи експертни данни по определени въпроси, свързани с върховенството на закона в държавите членки, Комисията може, по-специално по време на етапа на оценка, да потърси външни експертни становища, включително от Агенцията на ЕС за основните права²². Такива външни експертни становища биха могли по-специално да предоставят сравнителен анализ относно съществуващите правила и практики в други държави членки, с цел да се гарантира равно третиране на държавите членки, въз основа на общо разбиране на принципите на правовата държава в рамките на ЕС.

В зависимост от конкретната ситуация Комисията може да реши да потърси мнението и помощта на членовете на съдебните мрежи в ЕС, като например Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС²³, Асоциацията на държавните съвети и върховни административни съдилища в ЕС²⁴ или съдебните съвети²⁵. Заедно с тези мрежи Комисията ще проучи как да се предостави своевременно такава помощ, когато това е целесъобразно, и дали за целта са необходими специални мерки.

По принцип и в подходящи случаи Комисията ще се обръща за консултация към Съвета на Европа и/или неговата Венецианска комисия и ще координира своя анализ с тях във всички случаи, когато въпросът се разглежда и анализира и от тях.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С настоящото съобщение се създава нова уредба на ЕС за зачитане на принципите на правовата държава като принос на Комисията за укрепването на способността на ЕС да гарантира ефективната и еднаква защита на тези принципи във всички държави членки. Съобщението е в отговор на искания от Европейския парламент и Съвета. Без да изключва бъдещо развитие на Договорите в тази сфера, което ще трябва да бъде обсъдено като част от по-широкия дебат за бъдещето на Европа, съобщението се основава на компетенциите на Комисията, предвидени в съществуващите договори. В допълнение към действията на Комисията от съществено значение за укрепване на решимостта на ЕС да утвърждава принципите на правовата държава ще бъде ролята на Европейския парламент и на Съвета.

²² Агенцията може да предоставя консултации в рамките на своите задачи, така както са дефинирани от Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета (вж. бележка под линия № 20).

²³ Мрежа на председателите на върховни съдилища в Европейския съюз (вж. <http://www.networkpresidents.eu>).

²⁴ Асоциация на държавните съвети и върховните административни съдилища в Европейския съюз (вж. <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Европейска мрежа на висшите съдебни съвети (вж. <http://www.encj.eu>).