



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 11.3.2014 г.
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ПРИЛОЖЕНИЯ

към

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава

Приложение I: Принципите на правовата държава като основополагащи принципи на Съюза

Принципите на правовата държава и правната система на Съюза

Върховенството на закона представлява правно обвързващ конституционен принцип. Той се признава единодушно за един от основополагащите принципи, залегнали във всички конституционни системи на държавите членки на ЕС, и Съвета на Европа.

Много преди в Договорите за ЕС¹ да бъде включено изрично позоваване на принципите на правовата държава, в решението си от 1986 г. по дело „Les Verts“ Съдът на Европейския съюз изтъкна, че ЕС „е правова общност, доколкото нито държавите членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола относно това дали действията им съответстват на основната конституционна харта - Договорът“².

В съдебната си практика Съдът посочва, че върховенството на закона е източник на напълно защитими по съдебен ред принципи, приложими в рамките на правната система на ЕС. Съдът изтъква също, че тези принципи са общи принципи на правото, произтичащи от конституционните традиции, които са общи за държавите членки. Заслужава да се отбележат следните принципи:

- а) **принципът на законността**, който по същество включва прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес. Съдът потвърди, че принципът на законността представлява основен принцип на Съюза, като посочи че „[...] в правова общност трябва ефективно да се гарантира спазването на законността“³.
- б) **правната сигурност**, която изисква наред с другото разпоредбите да са ясни и предвидими и да не се променят ретроспективно. Съдът подчерта значението ѝ, като посочи че в съответствие с принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания „[...] въздействието на законодателството [на Съюза] трябва да бъде ясно и предвидимо за онези, които са подчинени на него [...]“. Той посочи също, че „[...] принципът на правната сигурност изключва влизането в сила на мярка [на Съюза] от момент преди нейното публикуване и че тя може да влезе в сила единствено по изключение в случай че целта, която трябва да бъде постигната, изисква това и бъдат надлежно отчетени оправданите правни очаквания на засегнатите страни“⁴;
- в) **забрана на произвола на изпълнителната власт**. Съдът посочи, че „Въпреки това, във всички правни системи на държавите членки всяка намеса на публичните власти в сферата на частната дейност на дадено лице, независимо дали физическо или юридическо, трябва да има правна основа и да е оправдана от установени в законодателството съображения и поради това тези системи осигуряват, макар и под различна форма, защита срещу произволна или

¹ Принципите на правовата държава бяха споменати за пръв път в преамбюла на Договора от Маастрихт през 1992 г. В Договора от Амстердам те бяха посочени в член 6, параграф 1, формулирани реално по същия начин като в сегашния член 2 от ДЕС.

² Дело 294/83, Parti écologiste "Les Verts" срещу Европейския парламент, [1986] Recueil 01339, параграф 23.

³ Дело C-496/99 P, Комисия на Европейските общности срещу CAS Succhi di Frutta SpA, [2004] Recueil I-03801, параграф 63.

⁴ Съединени дела 212 до 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato срещу Srl Meridionale Industria Salumi и други [1981] Recueil 2735, параграф 10.

непропорционална намеса. Нуждата от подобна защита трябва да се признае като общ принцип на правото [на Съюза]. [...]”⁵;

- г) **независим и ефективен съдебен контрол със зачитане на основните права.** Съдът отново изтъкна, че ЕС е „правов съюз, в който актовете на неговите институции са обект на контрол за съответствие по-специално с Договорите, с общите принципи на правото, както и с основните права“. Съдът уточни, че това означава че „гражданите имат право на ефективна съдебна защита на правата, които извличат от правния ред на Съюза“. Той посочи ясно, че правото на подобна защита е „един от общите принципи на правото, произтичащи от общите за държавите членки конституционни традиции, които са залегнали в член 6 и член 13 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи”⁶;
- д) Наред с това, що се отнася до връзката между правото на справедлив процес и разделението на властите Съдът посочи по-конкретно, че „[...] общият принцип на правото [на Съюза] според който всяко лице има право на справедлив процес, вдъхновен от член 6 от ЕКПЧ [...], включва по-специално правото на явяване пред съд, който е независим от изпълнителната власт [...]”⁷. Разбира се, принципът на разделение на властите е важен елемент от гарантирането на спазването на принципите на правовата държава. При все това той може да приема различни форми, с оглед на различните парламентарни модели и различната степен, до която се прилага на национално равнище. В това отношение Съдът обърна внимание на оперативното разделение на властите, което предполага независим и ефективен юрисдикционен преглед, като посочи че „[...] правото на Съюза допуска държава членка да бъде едновременно законодател, носител на административна власт и съдия, при положение че тези функции се упражняват при зачитане на принципа на разделение на властите, характерен за правовата държава”⁸;
- е) **равенство пред закона.** Съдът подчертава ролята на равноправното третиране като общ принцип на правото на ЕС, като посочи че „следва да се напомни, че принципът за равно третиране представлява общ принцип на правото на Съюза, предвиден в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз”⁹.

Принципите на правовата държава и Съветът на Европа

Тези аспекти на принципите на правовата държава в ролята им на общ знаменател в ЕС намират отражение в пълна степен на равнището на Съвета на Европа. Макар и в Статута на Съвета на Европа или в ЕКПЧ¹⁰ да липсва определение и макар че точният списък от принципи, стандарти и ценности, произтичащи от принципите на правовата

⁵ Съединени дела 212 до 46/87, Hoechst срещу Европейската комисия [1989] Recueil 02859, параграф 19.

⁶ Дело C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami и други срещу Европейския парламент и Съвета - все още непубликувано, параграф 91; Дело C-550/09 E и F, [2010] Сборник I-06213, параграф 44; Дело C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores [2002] Recueil I-06677, параграфи 38 и 39.

⁷ Съединени дела C-174/98 P и C-189/98 P, Нидерландия и Van der Wal срещу Европейската комисия, [2000] Recueil I-00001, параграф 17.

⁸ Дело C-279/09 DEB, [2010] Сборник I-13849, параграф 58.

⁹ Дело C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals срещу Европейската комисия [2010] Сборник I-08301, параграф 54.

¹⁰ В преамбюла на Всеобщата декларация на ООН за правата на човека (1948 г.) принципите на правовата държава също се споменават, но не им е дадено определение.

държава, се различава на национално равнище, Венецианската комисия в доклад, публикуван през 2011 г., определя правовата държава като „основен и общ европейски стандарт, който насочва и ограничава упражняването на демократични правомощия“ и като „елемент, присъщ на всяко демократично общество“, който „изисква всеки да бъде третиран от всички вземащи решения с достойнство, равнопоставеност и рационалност, и в съответствие със закона, както и да има възможност да обжалва решения пред независими и безпристрастни съдилища“¹¹. По-специално, също и на базата на съответната съдебна практика на Европейския съд за правата на човека, в своя доклад Венецианската комисия определи следните важни, но и неизчерпателни общи и принципно споделени характеристики на принципите на правовата държава:

- а) законност (включваща прозрачен, отчетен и демократичен законодателен процес);
- б) правна сигурност;
- в) забрана на произвола;
- г) достъп до правосъдие пред независими и безпристрастни съдилища;
- д) зачитане на правата на човека; недискриминиране и равенство пред закона.

Принципите на правовата държава на национално равнище

Въпреки че принципите на правовата държава не са точно и изчерпателно определени от националните конституции или съдилища, а и невинаги са ясно и последователно кодифицирани в писмени конституции, те представляват общ знаменател на съвременните европейски конституционни традиции. В редица случаи националните съдилища се позовават на тях, за да насочват тълкуването на националното законодателство или за да ги използват като източник за разработване на напълно защитими по съдебен ред принципи.

¹¹ Вж. Доклад на Венецианската комисия от 4 април 2011 г., Проучване № 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Приложение II

Уредба на ЕС за принципите на правовата държава

