



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 11.3.2014 г.
COM(2014) 144 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. - укрепване на
доверието, мобилността и растежа в Съюза**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Въз основа на Договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница през последните 15 години ЕС постепенно разви европейско пространство на правосъдие и политика на ЕС в областта на правосъдието. Преди 2009 г. действията в тези области се характеризираха с институционална уредба, различна от тази за други области на политиката на ЕС. По-конкретно, Европейският парламент и Съветът все още не бяха поставени на равни начала, а приоритетите бяха определяни предимно от Европейския съвет чрез приемането на отчасти много подробни петгодишни програми (програмите от Тампере, Хага и Стокхолм).

Днешната политика на ЕС в областта на правосъдието стана по-близка до другите политики на ЕС след последователните промени в договорите на ЕС, и по-специално с влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Европейският парламент и Съветът станаха съзаконотатели в повечето области на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси. Считано от 1 декември 2014 г., ще приключи последен преходен етап. Това ще доведе до премахването на сегашните ограничения на съдебния контрол от страна на Съда на Европейския съюз и на правомощията на Комисията да започва процедура за нарушение в качеството ѝ на пазителка на Договора в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Комисията ще продължи да следи за правилното прилагане на законодателството на ЕС в областите, свързани с правосъдието.

С изтичането в края на 2014 г. на действието на Стокхолмската програма¹ на Европейския съвет и на последващия я план за действие на Комисията² настъпи време за отчитане на постигнатия напредък и за набелязване на основните предстоящи предизвикателства и на начините за посрещането им.

В настоящото съобщение се определят политическите приоритети, които трябва да се следват, за да се постигне по-нататъшен напредък към напълно функциониращо общо европейско пространство на правосъдие, ориентирано към доверие, мобилност и растеж до 2020 г.

При изготвянето на настоящото съобщение Комисията включи широк кръг заинтересовани страни, по-специално посредством конференцията „*Assises de la Justice*“³, и получи голям брой писмени становища. Бяха проведени дискусии и в Европейския парламент⁴, Съвета⁵ и Комитета на регионите⁶.

Насоките на Комисията, които конкретно се отнасят до съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, са предназначени да допринесат за стратегическите насоки, които трябва да бъдат определени от Европейския съвет в съответствие с член 68 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и за стратегическия избор на Европейския парламент за по-нататъшното развитие на европейското пространство на правосъдие.

¹ Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (ОВ С 115, 4.5.2010 г.).

² Установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на Европа — План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм“ (COM (2010) 171 окончателен)

³ *Assises de la Justice* — Определяне на политиките в областта на правосъдието в Европа за идните години — 21 и 22 ноември 2013 г. Протоколите от конференцията, документите за обсъждане и писмените становища от конференцията могат да бъдат намерени на адрес: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ На пленарно заседание на Европейския парламент, както и на редица заседания на неговите комисии, а именно JURI, LIBE, AFCE, DROI.

⁵ На две официални и две неофициални заседания на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, както и на равнище работни групи (работни групи CATS, FREMP и работната група по гражданскоправни въпроси).

⁶ В комисията CIVEX.

2. ДОСЕГАШЕН НАПРЕДЪК: ОСНОВАТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ПРОСТРАНСТВО НА ПРАВОСЪДИЕ

ЕС предприе действия, за да положи основите на „*пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници*“. След влизането в сила на Договора от Лисабон и в резултат на тясното сътрудничество с Европейския парламент и със Съвета бе постигнат съществен напредък към по-добре функциониращо общо европейско пространство на правосъдие.

Укрепване на взаимното доверие

Политиката на ЕС в областта на правосъдието имаше за цел създаването на европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно признаване и взаимно доверие чрез изграждане на връзки между различните съдебни системи на държавите членки. Това изискваше въвеждането на подходящи правни гаранции, за да се гарантира, че изградените връзки между правните системи на държавите членки са със стабилна структура. В областта на наказателното правосъдие взаимното доверие между държавите членки бе засилено чрез постепенното създаване в целия ЕС на набор от права, гарантиращи справедлив съдебен процес, чрез общи минимални стандарти на равнище ЕС за защита на лица, заподозрени или обвинени в извършването на престъпление.⁷ Статутът на жертвите по време на наказателното производство също бе подобрен чрез предоставяне на минимални права, подкрепа, съвети и закрила за жертвите и близките им роднини.

Правосъдие с цел растеж: принос за икономическия растеж

През последните години, особено в контекста финансовата криза и кризата на държавния дълг и в съответствие със стратегията „Европа 2020“, политиката на ЕС в областта на правосъдието се превърна и в подкрепа за икономическото възстановяване, растежа и структурните реформи⁸. ЕС предприе действия за постепенно изграждане на доверието, необходимо, за да могат предприятията и потребителите да се възползват от единен пазар, който наистина функционира като вътрешен пазар. Бяха намалени бюрокрацията и разходите: сега съдебно решение, постановено в една държава членка, може да бъде признато и изпълнено в друга държава членка без междинни процедури (беше постепенно премахната формалността на „екзекватурата“⁹ в граждански и търговски съдебни производства). В областта на защитата на данните в момента текат преговори на напреднал етап между Европейския парламент и Съвета по нов общоевропейски регламент, който ще замени съществуващите 28 национални закона, уреждащи защитата на личните данни, с единен набор от правила. С Директивата за правата на потребителите, която ще влезе изцяло в действие през юни 2014 г. във всички 28 държави — членки на ЕС, ще се повиши защитата на потребителите, а в същото време предприятията ще се възползват от единен набор от основни правила, като значително ще бъдат намалени разходите за привеждане в съответствие за търговците в ЕС. Като първа стъпка към изграждане на култура на ЕС за „спасяване и възстановяване“, за да бъдат подпомагани дружествата и физическите лица, изпитващи

⁷ Всяка година в ЕС се водят повече от 8 милиона наказателни производства.

⁸ Основен тласък на „правосъдие с цел растеж“ бе даден от испанското председателство на Съвета през 2010 г. (Заклучения на Съвета относно съдебното сътрудничество за подкрепа на икономическата дейност — 23.4.2010 г.), както и от ирландското председателство през 2013 г. — http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf - стр. 21.

⁹ Екзекватурата — понятие, специфично за международното частно право, се отнася до изискването за наличие на съдебно решение, разрешаващо изпълнението в дадена държава на чуждестранно съдебно решение или чуждестранна съдебна спогодба..

финансови затруднения, съществуващите европейски правила за трансграничната несъстоятелност също се изменят

Подобряването на независимостта, качеството и ефективността на националните правосъдни системи е част от програмите за икономически реформи и от европейския семестър. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието подпомага държавите членки и институциите на ЕС, като предоставя обективни, надеждни и съпоставими данни за ефективността на националните правосъдни системи.

Институциите на ЕС също предприеха действия, за да защитят по-добре финансовите интереси на ЕС и парите на данъкоплатците от измами. Тази дейност включваше по-специално предложението на Комисията за създаване на Европейска прокуратура, чиято цел беше да се създаде орган, гарантиращ, че престъпленията против бюджета на ЕС се разследват и преследват ефективно, така че престъпниците да бъдат изправяни пред съд и средствата да бъдат възстановявани.

Правосъдие за гражданите: Опростяване на правосъдието за гражданите

ЕС предприе действия, за да гарантира, че гражданите могат да се възползват изцяло от правото си да се придвижват, да купуват стоки и услуги и да живеят в друга държава членка. Гражданите трябва да се ползват пълноценно от гражданството на ЕС през целия си живот и да се чувстват удобно където и да се намират в ЕС. Това бе направено, като например беше улеснено справянето им с правните последици на трансграничните наследявания и разводи или чрез предложения за намаляване на бюрократичните разходи в държавите членки чрез премахване на остарелите формалности по подпечатване, като апостила, или сертифицираните преводи между държавите членки.

Защита на основните права

Като пазителка на Договорите Комисията се намесваше, за да се осигури спазването на Хартата на основните права на ЕС („Хартата“), включително правата на гражданите на ЕС, както и на върховенството на закона. Правно обвързващата харта се е превърнала в компас за всички институции на ЕС. Комисията също се намесваше, за да гарантира спазването на специфичните права, залегнали в законодателството на ЕС, по-специално правото на равенство, защитата на личните данни и защитата на потребителите. Това включваше действия за укрепване на равенството между половете чрез насърчаване на участието на жените в процеса на вземане на решения.

3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА: ПОВИШАВАНЕ НА ВЗАИМНОТО ДОВЕРИЕ, МОБИЛНОСТТА И РАСТЕЖА В СЪЮЗА

Въпреки че досега бе постигнат осезаем напредък към истинско общо европейско пространство на правосъдие, трябва да се направи повече след края на преходния период на 1 декември 2014 г.

Доверие. Взаимното доверие е основата, върху която трябва да се изгради политиката на ЕС в областта на правосъдието. Макар че ЕС положи важни основи за насърчаване на взаимното доверие, то трябва да се укрепи още повече, за да се гарантира, че гражданите, практикуващите юристи и съдиите имат пълно доверие в съдебните решения, независимо в коя държава членка са издадени. Инструментите на ЕС, като европейската заповед за арест или регламентите относно стълкновението на закони между държавите членки, изискват високо равнище на взаимно доверие между съдебните органи от различни държави членки. Взаимното доверие между съдилищата

и администрациите им помага взаимно да признават и изпълняват решенията си и улеснява достъпа до правосъдие при еднакви условия във всички държави членки. Основни изисквания за взаимното доверие са независимостта, качеството, ефективността на съдебните системи¹⁰ и спазването на върховенството на закона¹¹. Много важен компонент на доверието е превръщането на напредъка в законите в действителност на място. Това изисква вече договорените на равнище ЕС закони да бъдат транспонирани и прилагани ефективно. Изискват се и ефективни инструменти за правоприлагане на национално равнище, за да се осигури по-добър достъп до правосъдие във всички държави членки.

Мобилност. Европейците все повече се възползват от правата, предоставени им от Договорите на ЕС. Понастоящем близо 14 милиона граждани на ЕС пребивават в държава членка, на която не са граждани (в сравнение с 12,1 милиона през 2009 г.)¹². Все повече граждани на ЕС пътуват¹³, учат, гласуват¹⁴, работят, възползват се от здравеопазване, сключват брак¹⁵, раждат деца, купуват жилище, развеждат се¹⁶ и умират¹⁷ в държава членка, различна от тази, в която са родени. Дори без да напускат дома си, потребителите¹⁸ купуват стоки и услуги през границите, включително онлайн. Въпреки напредъка при упражняването на правата си, гражданите на ЕС все още се сблъскват с някои пречки. Те все още изпитват практически и правни затруднения, когато се опитват да упражняват в друга държава членка правата, с които разполагат у дома. ЕС трябва да се противопостави на тези пречки с решимост, като същевременно продължи да се създава възможности за борба със злоупотребите, особено в момент, когато някои поставят под въпрос правото на свободно движение на гражданите на ЕС. Правото на гражданите на ЕС да се движат свободно и да живеят в която и да е страна от ЕС е една от четирите основни свободи, залегнали в правото на ЕС, и представлява крайъгълен камък на интеграцията на ЕС. Освен това липсата на граници в света на цифровите онлайн комуникации представлява стимул за ЕС да обърне внимание на взаимодействието между материалноправните норми.

Растеж: Политиката на ЕС в областта на правосъдието трябва да продължи да подкрепя икономическото възстановяване, растежа и борбата с безработицата. Структурните реформи трябва да продължат да се осъществяват, за да се гарантира, че правосъдните системи са в състояние да осигуряват бързо, надеждно и достойно за доверие правосъдие, чрез което ще се намали продължителността на съдебното производство, като по този начин се подкрепи ефективността на други политики. Предприятията и потребителите трябва да са сигурни, че ще могат да постигнат ефективно принудително изпълнение на договорите и разрешаване на споровете

¹⁰ Съобщение на Комисията – „Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието, Инструмент за насърчване ефективността на правосъдието и растежа“ COM(2013)160 и Съобщение на Комисията – „Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2014 г.“ – COM(2014)155.

¹¹ Съобщение на Комисията „Нова рамка на ЕС за укрепване на върховенството на закона“, COM(2014) 158.

¹² Близо 13,7 милиона граждани на ЕС пребивават в държава членка, на която не са граждани (в сравнение с 12,1 милиона през 2009 г. (по данни на Евростат).

¹³ Европа е най-големият пазар за пътувания в света с продажби, съответстващи на над 550 милиона пътувания годишно, като тук се включват и пътувания извън ЕС – източник: данни от Евростат, отразени в SWD (2013) 263 final.

¹⁴ Делът на гражданите, живеещи в друга държава членка и регистрирани за гласуване, е бил 5,9 % през 1994 г. През 2009 г. този дял се е увеличил до 11,6 %.

¹⁵ Около 16 милиона (13 %) от общо 122 милиона брака в ЕС имат трансгранично измерение. От сключените през 2007 г. в Съюза 2,4 милиона брака 300 000 са с трансгранично измерение – източник: SEC(2011) 327.

¹⁶ В Европа има около 16 милиона международни двойки и всяка година поне 650 000 от тях са изправени пред въпроса как да разделят собствеността си, когато бракът или партньорството приключи – източник: SEC(2011) 327.

¹⁷ Изчислено е, че всяка година 450 000 европейски семейства се занимават с международно наследяване, чиято стойност е над 120 млрд. EUR – източник: SEC(2009) 410.

¹⁸ В Европа има повече от 500 милиона потребители. Разходите на потребителите възлизат на 56 % от БВП на ЕС и това показва в колко голяма степен потребителите могат да стимулират европейската икономика – източник: Европейска програма за потребителите за 2012 г., COM(2012) 225.

съдилищата или когато е възможно извън съдилищата, в целия ЕС в рамките на разумен период от време и без да се натъкват на различните пречки, пред които все още са изправени днес. Растежът в цифровата икономика също изисква доверието и увереността на гражданите, тъй като тях ги безпокои широкомащабното обработване или наблюдение на личните им данни при използването на онлайн услуги.

4. ПОСРЕЩАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА: КОНСОЛИДИРАНЕ, КОДИФИЦИРАНЕ, ДОПЪЛВАНЕ

За справяне с набелязаните предизвикателства за постигането на напълно функциониращо европейско пространство на правосъдие, акцентът на политиката на ЕС в областта на правосъдието през идните години следва да бъде поставен върху **консолидирането** на вече постигнатото и когато е необходимо и целесъобразно, върху **кодифицирането** на законодателството и практиката на ЕС и върху **допълването** на съществуващата рамка с нови инициативи. В зависимост от вида на предизвикателствата бъдещата политика на ЕС в областта на правосъдието следва да използва комбинация от тези методи, основаваща се на анализ на всеки отделен случай и на оценка на въздействието.

При прилагане на всички тези методи ЕС следва изцяло да отчете факта, че трябва да се съхрани многообразието на правните системи и традиции в ЕС; че трябва да се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и необходимостта всички действия на ЕС, и по-специално действията на ЕС в областта на политиките за правосъдие, да се основават твърдо на Хартата на основните права на ЕС.

4.1. Консолидиране

При изпълнението на програмата на ЕС за правосъдието ЕС следва преди всичко да консолидира постигнатия напредък, като гарантира, че се спазват основните права и че предоставените от законодателството на ЕС права се превръщат в реалност. Инструментите, договорени на равнище ЕС, трябва да бъдат транспонирани от държавите членки, да бъдат ефективно прилагани и използвани. Когато тези права не се спазват, следва да са налице ефективни правни средства за защита.

i) Защита на основните права

ЕС следва да продължи да полага усилия, за да дава пример с прилагането си на Хартата. Това изисква действия от страна на всички европейски институции и на държавите членки при прилагането на правото на ЕС, за да се насърчи ефективното прилагане на Хартата и на вторичното законодателство, уреждащо конкретни права, като защитата на личните данни, равенството между половете, правата на гражданите, правото на справедлив съдебен процес или правата на децата. Осигуряването на ефективна защита на тези права в целия ЕС е от съществено значение за доверието на гражданите в доброто функциониране на европейското пространство на правосъдие. Това включва правата на лицата, принадлежащи към малцинствата, или на лицата в особено уязвимо положение, като децата, жертвите на престъпления и хората с увреждания. Освен това следва да се прояви обща и постоянна решимост за борба срещу подбуждащите към омраза словесни прояви и престъпления от ксенофобски или расистки подбуди в ЕС. Съветите и експертният опит на Агенцията на ЕС за основните права са от голямо значение за приноса за разработването на политиките на ЕС, включително по въпроси, свързани с престъпността.

ЕС следва също така да продължи работата си по гарантиране на равенството между жените и мъжете по отношение на заплащането, пенсиите и участието на пазара на труда, включително по отношение на висши управленски длъжности. Тези действия следва да спомогнат за това Европа да използва пълноценно всички таланти, с които разполага.

ii) Осигуряване на ефективни правни средства за защита

Без ефективни правни средства за защита няма права. ЕС следва да продължи усилията си, за да гарантира спазването на правото на ефективни правни средства за защита пред съд в случай на нарушаване на правото на ЕС (член 47 от Хартата), включително в случаите, когато националните процедури изключително затрудняват гражданите да предявят предоставените им от правото на ЕС права при трансгранични дела.

За да улеснят още повече бързото решаване на спорове, държавите членки следва да насърчават използването на други видове разработени в ЕС извънсъдебни механизми за обезщетение и правна защита, които биха могли да предложат бързо, ефикасно и по-малко струващо решаване на спорове. Тези механизми и инструменти включват например медиация, алтернативно разрешаване на спорове, онлайн разрешаване на спорове, SOLVIT, европейската процедура за искове с малък материален интерес и наскоро приетата европейска заповед за заповор на банкови сметки.

Административното преразглеждане, работата на националните правоприлагащи органи, както и процедурите, заведени пред органите за равно третиране, могат също да изиграят роля. Тясното сътрудничество между националните органи или административните органи е особено важно за ефективността на някои права в ЕС, като правото на свободно движение или защитата на личните данни. За по-успешна борба с нарушенията на правото за защита на потребителите в ЕС следва да бъде засилено сътрудничеството между националните правоприлагащи органи. Трябва да бъде гарантирана независимостта на правоприлагащите органи, когато се изисква от правото на ЕС, какъвто е случаят с органите за защита на личните данни.

Добре функциониращите правосъдни системи, третиращи административните дела, също са от съществено значение за ефективността на правото на ЕС.

iii) Съдебно обучение

Отражението на правото на ЕС върху ежедневието на европейските граждани и предприятия е такова, че всички национални практикуващи юристи – от адвокатите и съдебните изпълнители, от една страна, до съдиите и прокурорите, от друга страна – също следва да бъдат добре информирани относно правото на ЕС и да могат да тълкуват и ефективно да прилагат правото на ЕС заедно с правото на своята държава. В децентрализираната правна система на Съюза националните съдии често трябва да станат „съдии на Съюза“, за да могат да изпълняват задълженията си.

Ето защо обучението на практикуващите юристи по правото на ЕС е от първостепенна важност, за да се гарантира, че правото на ЕС се въвежда и прилага правилно, да се изгради взаимно доверие в съдебните системи и да се позволи на юристите да си сътрудничат и да си оказват доверие през границите.

Повече от 130 000 юристи преминаха обучение по право на ЕС през 2011 г. и 2012 г. Това включва една четвърт от всички съдии и прокурори в ЕС. Сега е време да се осъществи напредък в обучението, като съдебните служители и практикуващите юристи се ангажират активно с правото на ЕС още от самото начало. Опитът на Европейската мрежа за съдебно обучение следва да бъде консолидиран и разширен, за

да обхване всички нови съдии и прокурори. Следва да бъде изцяло използван и потенциалът на електронното обучение.

ЕС следва да се възползва в пълна степен от съществуващите мрежи, за да се улесни обучението на практикуващите юристи и да се спомогне за постигането на целта за обучение на 50 % от тях – общо 700 000 – по право на ЕС до 2020 г. Комисията е готова да подкрепи тези усилия: финансовата програма в областта на правосъдието за периода 2014 — 2020 г. отразява значението, което Комисията отдава на обучението. 35 % от общия бюджет на програмата в размер на 378 млн. EUR ще бъдат в подкрепа на висококачествени европейски проекти за обучение за всички професии в областта на правосъдието и ще помогнат за обмена на най-добри практики по въпроси, като например учебни програми или методологията за интерактивно обучение.

iv) Информационни и комуникационни технологии

Информационните и комуникационните технологии (електронно правосъдие) улесняват достъпа до правосъдие за гражданите и предприятията.

Европейският портал за електронно правосъдие¹⁹ и другите портали, осведомяващи гражданите и предприятията за правата им като Your Europe²⁰, следва да продължат да се развиват в оперативни инструменти, които улесняват достъпа до правосъдие, отстраняват бюрокрацията и ненужните процедури в държавите членки, особено в гражданските и търговските съдебни производства. Порталът за електронно правосъдие може също да улесни трансграничното сътрудничество, например като предостави на гражданите и професионалистите образци и формуляри, преведени на всички официални езици на ЕС. Взаимно свързване на националните регистри на равнище ЕС следва да гарантира, че практикуващите юристи, гражданите и предприятията разполагат с достъп до нужната им информация в други държави членки. Тези регистри включват търговските регистри, поземлените регистри и регистрите по несъстоятелност, както и регистрите за завещанията.

Ползите от инструментите за електронно правосъдие не се ограничават само до трансграничните ситуации. Прямата електронна комуникация между гражданите, практикуващите юристи, предприятията и съдилищата се превръща в реалност в европейското пространство на правосъдие и ЕС следва да подкрепя инициативите в тази област. В контекста на текущите структурни реформи и работата за изграждане на съвременна публична администрация цифровизацията на националните правосъдни системи се превръща в основен инструмент за осигуряване на ефективни национални правосъдни системи.

ЕС следва да насърчава използването на електронни инструменти, които могат да осигурят реални допълнителни ползи за гражданите, предприятията, практикуващите юристи и съдилищата, включително инструменти за достъп до съдебната практика на съдилищата в други държави членки.

v) Оперативно сътрудничество

Юристите в Европа трябва да работят заедно, за да обменят информация по бърз и сигурен начин и да получават съдействие от своите колеги. Подобряването на оперативното сътрудничество между всички заинтересовани страни е от решаващо значение, особено за установяването на взаимно доверие.

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>
²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

Съществуващите механизми и мрежи по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, като европейските съдебни мрежи, следва да бъдат укрепени и да се използва напълно потенциалът им, включително онлайн.

Евроюст трябва да изпълнява ролята си пълноценно, като се възползва от провеждащата се в момента реформа, тъй като ще продължи да бъде важен орган на ЕС за координиране на наказателното преследване на престъпления и след създаването на Европейската прокуратура, която поне първоначално ще насочи дейностите си към борбата с измамите, нанасящи вреда на финансовите интереси на Съюза. Що се отнася до другите транснационални престъпления, Евроюст ще играе решаваща роля и следователно ще трябва да укрепи още повече ефективността си. В този контекст следва да се използва в максимална степен потенциалът на съвместните екипи за разследване.

4.2. Кодифициране

Кодифицирането на съществуващите закони и практики може да улесни познаването, разбирането и използването на законодателство, укрепването на взаимното доверие, както и съгласуваността и правната сигурност, като същевременно допринася за опростяването и намаляването на бюрокрацията. В редица случаи кодифицирането на някои части на съществуващото законодателство на ЕС, свързани с правосъдието или със съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз в областта на правосъдието, може да бъде от полза по отношение на осигуряването на съгласуваност на законодателството и яснота за гражданите и потребителите на законите като цяло:

- **Гражданско и търговско право:** От 2000 г. насам ЕС прие значителен брой разпоредби в областта на гражданското и търговското право, както и относно сътълковението на закони. ЕС следва да проучи дали кодифицирането на съществуващите инструменти би могло да бъде полезно, особено в областта на сътълковението на закони;
- **Законодателство в областта на правата на потребителите:** След оценка на цялостното функциониране на Директивата за правата на потребителите и на съответните достижения на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите, следва да бъдат проучени и оценени инициативите за кодифициране, основани на действащото законодателство. Целта следва да бъде да се повиши осведомеността на потребителите за техните права, да се опростят частично препокриващите се директиви и да се помогне на предприятията да прилагат същия набор от правила в различни контексти;
- **Наказателно право:** Законодателство на ЕС относно процесуалните права в областта на наказателното право се съдържа в момента в значителен брой различни инструменти, които са разработени и приети стъпка по стъпка през последните години. За по-нататъшното укрепване на равнопоставените условия и съгласуваността на защитата на правата на заподозрените лица може да бъде разгледана необходимостта от кодифициране в един инструмент на правата в наказателния процес.

За да се улесни доверието и взаимното сътрудничество, следва да се обърне внимание и на съдебната практика на Съда на Европейския съюз, свързана с правилата и принципите, които трябва да бъдат прилагани от националните администрации при прилагането на правото на ЕС.

4.3. Допълване

Политиката в областта на правосъдието е динамична област, белязана по-специално от нарастващата мобилност на гражданите и предприятията. Ето защо може да се окаже необходимо в съответни случаи да се предвидят инициативи, които да допълнят съществуващите политики и правни инструменти в областта на правосъдието. Това винаги следва да се прави с цел засилване на взаимното доверие, което ще улесни всекидневието на гражданите и ще допринесе допълнително за растежа. Необходимостта и добавената стойност от тези допълнителни инициативи ще трябва да бъдат внимателно оценени както в други области на политиката на ЕС. Освен това винаги ще трябва да се взема предвид многообразието на правните системи и традиции на държавите членки. Подходът, който трябва да се избере, например взаимно признаване, определяне на приложимото право, традиционна хармонизация, хармонизирани факултативни материалноправни или процесуалноправни режими, ще зависи от съответния проблем.

Укрепване на взаимното доверие. За установяването на взаимно доверие са необходими правосъдни системи, които са независими, качествени и ефективни. Съществуващите или предполагаемите недостатъци следва да бъдат отстранени, така че гражданите и предприятията да могат напълно да разчитат на правосъдната система, към която се обръщат. Основен допълнителен елемент за осигуряване на взаимно доверие по гражданскоправни и наказателноправни въпроси е гаранцията, че са защитени процесуалните права на двете страни. Следва да бъде разгледана необходимостта да се укрепят процесуалните права в гражданското производство, например по отношение на връчването на документи или на събирането на доказателства, както и за гарантиране на отчитането интересите на детето като първостепенна грижа. За да се улесни доброто сътрудничество по наказателноправни въпроси, би могло да се укрепи взаимното признаване на инструменти въз основа на свършената досега работа в области, като признаването на имуществените санкции, решенията за конфискация и лишаването от права. След като бъде създадена Европейската прокуратура, практиката ще покаже дали са необходими допълнителни мерки.

Принос за икономическия растеж. Могат да бъдат необходими и допълнителни инициативи на политиката в областта на правосъдието, за да се допринесе в по-голяма степен за растежа, като се осъществи напредък към изграждане на култура на ЕС за „спасяване и възстановяване“ за случаите на несъстоятелност. Може да бъде желателно да се въведат минимални стандарти в областта на материалното право за несъстоятелността за всички държави членки, за да могат жизнеспособните предприятия, които са в затруднено финансово положение, да преминат реструктуриране на ранен етап. Технологичният напредък, по-специално на пазарите с голям потенциал за растеж (като „пазарите на „изчислителни облаци“), изисква гражданското право на ЕС да бъде актуализирано. На това предизвикателство може да се отговори чрез изграждането на по-ясна и по-последователна рамка на гражданското и договорното право, включително чрез незадължителни системи, зачитащи субсидиарността и разнообразието на националните правни системи, която ще осигури на предприятията равни условия, служейки същевременно в защита на интересите на потребителите. Прилагането на свързаните със защитата на потребителите права остава на национално равнище, като същевременно се увеличава трансграничното пазаруване. Укрепването на прилагането или изясняването на

съществуващите закони за защита на потребителите следва да допринесе за засилване на потребителското доверие.

Улесняване на живота на гражданите. За да се осигури пълното прилагане на правото на всеки гражданин да участва в демократичния живот на Съюза и да се даде възможност на мобилните граждани на ЕС да се интегрират по-добре в приемащата ги държава, може да се разгледа необходимостта от приемане на разпоредби в допълнение към свързаните с гражданството права, посочени в Договорите на ЕС. За да се избегнат ситуации, в които гражданите се сблъскват с проблеми, свързани например с актовете за гражданско състояние, ЕС следва прецени необходимостта от по-нататъшни действия, като например относно правилата за фамилните имена, за да се допълнят съществуващите предложения за улесняване на признаването на официалните документи, които са от особено практическо значение, когато гражданите и предприятията се възползват от правото си на свободно движение. Относно наказателноправните въпроси жертвите не винаги се ползват от задоволително обезщетение, особено от страна на извършителите. Следва да се проучат действия за отстраняване на този проблем. Освен това националните стратегии за интегриране на ромите следва да бъдат преобразувани в конкретни действия на национално и местно ниво. Това включва оптимизиране на използването на средствата на ЕС и проучване на въпроса как да се осигури по-добро изрично насочване на средствата на ЕС за приобщаване на ромите.

Активното участие в **международните** форуми и ангажирането с партньорите от ЕС е от съществено значение, за да се гарантира, че гражданите и предприятията в ЕС са защитени в отношенията си с трети държави. Целта следва да бъде постигнатото на равнище ЕС в свързаните с правосъдието области относно защитата на права и установяването на стандарти, като например в областта на защитата на личните данни, да намери подкрепа и да движи отношенията на ЕС с трети държави. Специално внимание ще се отдели на насърчаването на ефективни правосъдни системи, особено в обхванатите от процеса на разширяване държави и съседните държави. На многостранно равнище ще се обърне внимание на по-ефективното сътрудничество с Хагската конференция по международно частно право, където ЕС говори с един глас в областите на гражданското и търговското право.

Трябва да се преодолеят последните препятствия за присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека – договорено от Комисията между 2010 и 2014 г. въз основа на предоставения от Съвета мандат – предвид на значението му за цялостната архитектура на основните права в европейското пространство на правосъдие. След като Съдът на Европейския съюз издаде становището си относно резултатите от тези преговори, ЕС, като отчита в пълна степен това становище, следва да предприеме всички необходими действия за бързо приключване на преговорите и за завършване на процеса на ратифициране във всички държави —членки на ЕС, така че да се изпълни съдържащото се в Договорите задължение.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политиката на ЕС в областта на правосъдието започна да играе все по-важна роля за интеграцията на ЕС и да се усеща от много граждани. Тя играе решаваща роля в прилагането на общите ценности, на които е основан Съюзът, в засилването на икономическия растеж и допринася за ефективността на другите политики на ЕС. Чрез подходящо формулираната политика на ЕС в областта на правосъдието може да се

гарантира, че физическите лица и предприятията, особено тези, които се възползват от правото си на свободно движение, действително се възползват от надеждно и напълно функциониращо общо европейско пространство на правосъдие.

Тази програма на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. съдържа насоки за политическата ориентация на работата на ЕС през следващите години, които ще бъдат обсъдени с Европейския парламент и със Съвета, както и с обществеността като цяло. Резултатът от тези дискусии следва да вдъхнови също и стратегическите насоки, които ще бъдат предоставени от Европейския съвет в съответствие с член 68 от ДФЕС.

Превръщането на тези насоки в реалност ще изисква постоянните и решителни усилия на всички институции на ЕС и на всички държави членки, както и пълното участие на всички заинтересовани страни, по-специално на гражданите като крайни потребители на правосъдните системи, на съдебната власт и на практикуващите юристи. Това участие е от съществено значение за разработването на решения, които да отговорят на действителните практически предизвикателства за ежедневието на гражданите и предприятията и да удовлетворят очакванията им. В резултат на това до 2020 г. в ЕС вече не следва да съществуват граници за правосъдието и правата на гражданите.