



Брюксел, 14 ноември 2014 г.
(OR. en)

15206/14

FREMP 198
JAI 846
CONOM 152
POLGEN 156

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Съвета
Относно:	Гарантиране на спазването на принципите на правовата държава в Европейския съюз

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейският съюз и неговите институции са ангажирани да укрепват ценностите на ЕС, включително зачитането на принципите на правовата държава, съгласно Договорите за ЕС и Хартата на основните права.
2. Зачитането на принципите на правовата държава е сред основните принципи, произтичащи от общите конституционни традиции на всички държави — членки на ЕС, и представлява една от основните ценности, върху които се основава Съюзът.
3. Настоящата инициатива е фокусирана по-специално върху зачитането на принципите на правовата държава, което е съществен елемент от идентичността на Европейския съюз.

II. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ

4. В член 7 от ДЕС са определени процедури за гарантиране на зачитането на принципите на правовата държава и на основните ценности, посочени в член 2 от ДЕС в рамките на Съюза.
5. Съветът играе важна роля в процедурата, установена в член 7, параграф 1 от ДЕС. С мнозинство от четири пети от своите членове Съветът *„може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2“*. Съветът може да действа *„по мотивирано предложение на една трета от държавите членки, на Европейския парламент или на Европейската комисия“* и *„след като получи одобрение от Европейския парламент“*. Преди да направи тази констатация, Съветът *изслушва въпросната държава членка и може да отправи препоръки към нея, като действа съгласно същата процедура*¹. Освен това Съветът редовно проверява дали основанията за такава констатация продължават да са налице. Като средство *ultima ratio*, в случай на тежко и продължаващо нарушение на ценностите на Съюза от страна на държава членка Съветът може, в съответствие с процедурата, определена в член 7, параграф 3 от ДЕС, да вземе решение за спирането на някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държавата членка, включително и на правото на глас на представителя на правителството на тази държава членка в Съвета.
6. Много национални и международни организации или институции разработват и въвеждат стандарти в областта на правата на човека и принципите на правовата държава. По-специално Съветът на Европа, включително неговата Венецианска комисия, ООН и ОССЕ имат важна роля при определянето на принципите, произтичащи от принципите на правовата държава, координирането и развиването на взаимодействия и наблюденията на тяхното спазване на национално равнище. В Меморандума за разбирателство между Съвета на Европа и ЕС се заявява, че *„Съветът на Европа продължава да бъде еталон по отношение на правата на човека, принципите на правовата държава и демокрацията в Европа“*. Меморандумът продължава да задава насоките и да структурира основаното на общи ценности партньорство между Съвета на Европа и ЕС².

¹ Член 7, параграф 1 от ДЕС

² http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf

7. На 6 март 2013 г. министрите на външните работи на Дания, Финландия, Германия и Нидерландия изпратиха до председателя на Комисията и председателството писмо, в което се предлага възможност за проучване на нов механизъм за гарантиране на принципите на правовата държава и други основни ценности в Европейското съюз. Първата всеобхватна дискусия по темата се проведе на заседанието на Съвета по общи въпроси от 22 април 2013 г.³.
8. На 6 юни 2013 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи заяви, 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“*⁴.
9. През 2013 г. и 2014 г. Европейският парламент неколкратно призова всички институции на ЕС да започнат съвместно обмисляне и дебат за това как да се предоставят на Съюза нужните инструменти, с които да изпълнява своите задължения съгласно Договора по отношение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, като същевременно избягва всякакъв риск от прилагане на двойни стандарти между държавите членки, и подчерта, че е важно да се гарантира непрекъснатото зачитане на основните ценности на Съюза, както и на изискването за демокрация и правова държава⁵.
10. На 11 март 2011 г. Комисията представи съобщение „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“⁶. В рамката е описан начинът, по който Комисията възнамерява да разгледа, на предварителен етап, дали са налице основания да използва правомощията си за изготвяне на мотивирано предложение съгласно член 7, параграф 1 или 2 от ДЕС. Съобщението не засяга правомощията на Комисията за започване на процедури за нарушение съгласно член 258 от ДФЕС в случай на нарушения, попадащи в обхвата на законодателството на ЕС⁷.

³ Съобщение за печата, 3235-о заседание на Съвета по общи въпроси, Люксембург, 22 април 2013 г.

⁴ Док.10168/13

⁵ В няколко резолюции на ЕП от 2013 г. и 2014 г. са направени различни препоръки към институциите на ЕС за това как да се подобри защитата на член 2 от ДЕС — вж. също [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV\(2014\)0231_BG.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_BG.pdf)

⁶ Док. 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1

⁷ COM(2014) 158 final, стр. 5

11. На 18 март 2014 г. Съветът по общи въпроси взе под внимание представянето от Комисията на съобщението ѝ относно принципите на правовата държава. Съветът проведе предварителен обмен на мнения и постигна съгласие да обсъди отново този въпрос⁸.
12. На 27 май 2014 г., в отговор на няколко правни въпроси, повдигнати в рамките на Съвета, Правната служба на Съвета изготви правно становище⁹, в което прави преглед на правните ограничения, които биха били присъщи на всеки механизъм за гарантиране на принципите на правовата държава в ЕС. Съгласно становището, принципите на правовата държава по принцип се прилага като ценност на ЕС в областите, в които компетентност има ЕС и механизмите за наблюдение на ЕС са приложими в тази степен. Правната служба на Съвета припомни, че *„в Договорите няма правно основание, което да оправомощава институциите да създадат нов механизъм за надзор на зачитането от страна на държавите членки на принципите на правовата държава освен основанието, посочено в член 7 от ДЕС“*. Правната служба на Съвета посочи също, че ако държавите членки създадат механизъм посредством международно споразумение, то *„не трябва да засяга възможността Съюзът да използва правомощията, предвидени в член 7 от ДЕС и в членове 258, 259 и 260 от ДФЕС“*.
13. Съгласно 18-месечната програма от 17 юни 2014 г., изготвена от италианското председателство съвместно с бъдещото латвийско и люксембургско председателство и с върховния представител¹⁰ и одобрена от Съвета по общи въпроси, *„ЕС има ключова роля в разработването на новата универсална рамка, която следва да се основава на трите измерения на устойчивото развитие (икономическо, социално, свързано с околната среда) и да включва въпроси, отнасящи се до управлението, принципите на правовата държава, правата на човека, равенството на половете и мирните общества“*¹¹.

⁸ Съобщение за печата, 3306-о заседание на Съвета по общи въпроси, Брюксел, 18 март 2014 г.

⁹ Док. 10296/14

¹⁰ Док. 11258/1/14

¹¹ Док. 11258/1/14

Съветът потвърди по-специално, че в рамките на измерението на международните си отношения ЕС продължава да бъде гарант за реформи в областта на принципите на правовата държава и основните права в няколко трети държави. За да се вдъхне доверие в това отношение, следва да се гарантира пълно съответствие с принципите на правовата държава, на първо място, в рамките на ЕС. Ето защо в работната си програма той заяви, че *„Съветът ще следи отблизо бъдещото развитие на евентуална нова рамка за укрепване на принципите на правовата държава, чиято цел е справяне с бъдещи системни заплахи за принципите на правовата държава в държавите членки, преди да бъдат изпълнени условията за активиране на механизма, предвиден в член 7 от ДЕС“*¹².

III. ТОЧКИ ЗА ОБСЪЖДАНЕ

14. Въз основа на посоченото по-горе италианското председателство желае да повдигне въпроса за ролята на Съвета при гарантирането на зачитането на принципите на правовата държава в рамките на Договорите. Този подход не трябва да засяга принципите на предоставените компетентности, нито зачитането на националните идентичности, присъщи на техните политически и конституционни структури, и следва да се обсъжда в контекста на принципа на лоялното сътрудничество.
15. Съветът следва да има централна роля, за да допринесе за постигането на общо разбиране на спазването на принципите на правовата държава в съответствие с Договорите.
16. За тази цел Съветът възнамерява да насърчава културата на зачитането на принципите на правовата държава чрез конструктивен диалог между държавите членки. Това може да се осъществи посредством политическия диалог в рамките на Съвета по отношение на принципите на обективността, недискриминацията, равното третиране, и на безпристрастен и основан на обективни данни подход. Политическият диалог следва да бъде развиван по ориентиран към постигането на синергия начин, като се вземат предвид съществуващите инструменти и наличният експертен опит в тази област.

¹² Док. 11258/1/14

За тази цел италианското председателство приканва министрите да обменят мнения по следните въпроси:

- а) Съгласни ли са министрите с изразените по-горе съображения (точки 14, 15 и 16)?
 - б) Как може да бъде гарантирано спазването на принципите по точка 16? По какъв начин тези принципи да бъдат прилагани на практика?
 - в) Кои източници на информация може да се считат за ценни и надеждни?
 - г) Какви да бъдат редът и условията за воденето на този диалог (напр. веднъж годишно, в рамките на Съвета по общи въпроси, подготвен от Корепер)?
-