



ИНСТИТУТ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ

ЗА РОЛЯТА НА ПРАВОСЪДИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Материали от европейска конференция

2014

ЗА РОЛЯТА НА ПРАВОСЪДИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Материали от европейска конференция

Настоящото издание съдържа представяне и превод на български език на избрани материали от конференцията „Les Assises de la justice. Каква да бъде ролята на правосъдието в ЕС“, проведена в Брюксел на 21–22 ноември 2013 година с участието на над 450 юристи от държавите-членки на ЕС. Конференцията беше организирана от Европейската комисия.

Пълната информация за конференцията, изказванията на участниците и писмените становища, подадени от различни държави-членки на ЕС, организации и отделни граждани, са достъпни на английски език в интернет на адрес http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

Институт „Отворено общество“ – София, благодари на г-жа Паулине Коскело, г-жа Мора Макгавън, г-н Робер Бадинтер, г-н Сабино Касезе, г-н Жан-Марк Сове и г-н Евангелос Цурулис, които любезно се съгласиха техните изказвания пред конференцията да бъдат преведени на български език и поместени в това издание.

Преводът е направен въз основа на текстовете на изказванията, публикувани на уеб сайта на конференцията, и поради това може да има малки разлики със съдържанието на действително произнесените речи.

Съставител и преводач – Иванка Иванова, директор на „Правна програма“, Институт „Отворено общество“ – София

Изказаните становища и мнения в тази публикация са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт „Отворено общество“ – София.

© Институт „Отворено общество“ – София

ISBN 978-954-730-885-5

СЪДЪРЖАНИЕ

Представяне на конференцията <i>Les Assises de la Justice</i> . Каква да бъде ролята на правосъдието в Европейския съюз – Иванка Иванова	4
Резюме на някои от коментарите и предложенията, постъпили в писмен вид при подготовката на конференцията <i>Les Assises de la Justice</i> . Каква да бъде ролята на правосъдието в Европейския съюз	13
Слово, произнесено от г-н Робер Бадинтер при откриване на конференцията	23
Независимост на правосъдието, изказване на г-жа Паулине Коскело	28
Независимост на правосъдието, изказване на г-н Евангелос Цурулис	33
Към нов механизъм за защита на правата държава, изказване на г-н Жан-Марк Сове	38
Към една по-интегрирана европейска зона на правосъдие, основана на взаимно доверие – въпроси от областта на наказателното право, изказване на г-жа Мора Макгавън	44
Към една по-интегрирана европейска зона на административно правосъдие, изказване на г-н Сабино Касезе	52

ПРЕДСТАВЯНЕ НА КОНФЕРЕНЦИЯТА LES ASSISES DE LA JUSTICE. КАКВА ДА БЪДЕ РОЛЯТА НА ПРАВОСЪДИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Иванка Иванова

На 21 и 22 ноември 2013 година в Брюксел Европейската комисия (ЕК) проведе конференция на тема „Les Assises de la Justice. Каква да бъде ролята на правосъдието в Европейския съюз (ЕС)“. В конференцията взеха участие над 450 души с различен професионален профил – редица действащи съдии и прокурори от най-високите нива на съдебните системи на държавите-членки, политици (депутати от Европейския парламент, министри на правосъдието), представители на академичните среди и на неправителствени организации.

По своя характер конференцията не беше научна. По-скоро това беше една интересна форма на обществена консултация на ниво ЕС, която ЕК предприема като стъпка от подготовката на бъдещо европейско законодателство.

В началото на 2013 година в съвместно писмо на своите външни министри Дания, Холандия, Германия и Финландия поискаха разработването на нов и по-ефективен механизъм за защита на основните ценности¹ на ЕС. По време на ирландското председателство през юни 2013 година ЕК получи мандат² от Съвета по общи въпроси да проведе широк дебат и да проучи необходимостта от предприемането на действия на ниво ЕС, чрез които да се гарантира, че ЕС и държавите-членки в пълна степен спазват основните ценности на ЕС, и по-специално принципите на правовата държава.

В изпълнение на този мандат ЕК организира конференцията „Les Assises de la Justice“, но тя е само част от консултативния процес. Най-вероятно тя ще бъде последвана от Комуникация на ЕК по въпроса и след това от ново обществено обсъждане. Възможно е в края на процеса ЕК да предложи нов юридически инструмент, който да ѝ позволи да наблюдава степента, до която отделните държави-членки спазват принципите на правовата държава и другите ценности на ЕС, да констатира нарушения и да прилага мерки, които да доведат до отстраняване на тези нарушения. До изработването на нов юридически инструмент ще се стигне само при условие, че в хода на консултациите се установи, че това е единственият възможен начин за действие и при спазване на границите на компетентността на ЕС спрямо компетентността на държавите-членки.

¹ Ценностите на ЕС са закрепени в чл. 2 от Договора за Европейския съюз – „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

² В заключения на Съвета по общи въпроси, заседание от 25 юни 2013 г.

Изложението тук ще структурираме в две части – първо, ще дадем описание на целите на самата конференция, и второ – ще представим накратко основните въпроси, около които се проведе дискусиата.

1. За целите на конференцията

Конференцията беше открита и закрыта със силни политически изказвания на г-жа Вивиан Рединг, заместник-председател на ЕК и комисар по правосъдието. Госпожа Рединг ясно даде да се разбере, че ЕК ще преследва максимално възможното предвид мандата, който вече получи от Съвета – Комисията изглежда решена да се снабди с нов юридически инструмент, който не само да констатира нарушения на принципа на правовата държава, но и да позволи съответно коригиращо действие спрямо поведението на държавите-членки. При това ЕК, изглежда, не се колебае дори да повдигне въпроса за необходимост от изменения в договорите, върху които се основава ЕС.

Понятието „европейска правосъдна политика“ (EU Justice Policy) беше централно за встъпителната реч на г-жа Рединг. Тя представи развитието на европейското сътрудничество в областта на правосъдието „от Маастрихт до Лисабон“ като процес на възникване на обща европейска правосъдна политика. С какво се занимава тази политика? Според г-жа Рединг в изходното положение преди Договора от Маастрихт всички държави-членки са били убедени, че тяхната правосъдна система е най-добра и че ако се ангажират в съвместни действия с останалите държави, това неминуемо ще влоши стандарта, при който осигуряват правосъдие за своите граждани. Под „европейска правосъдна политика“ тя разбира надграждането на съдебното сътрудничество (което, тя признава, е съществувало и преди ЕС) – така нарича усилието да бъдат накарани отделните национални правосъдни системи да работят заедно.

Г-жа Рединг мотивира необходимостта от такава политика чрез два аргумента – първият е необходимостта от доверие между отделните държави-членки, което е основата на взаимното признаване на съдебни актове. Вторият аргумент е икономически – според нея правосъдието е фактор за икономическия растеж, а задълбочаването на европейската правосъдна политика се налага поради нарастващото значение на единния европейски пазар и прилагането на принципа за свободно движение на хора, пари, стоки и услуги. Освен това в изказването си тя посочи, че за една година има сключени над 300 000 брака между граждани на различни държави-членки на ЕС и свързаните с тях юридически проблеми не могат да бъдат решени само чрез националните съдилища.

Г-жа Рединг каза следното: „Съществуването на ефективни национални правосъдни системи е важно не само защото подпомага взаимното доверие и оттам – приложението на инструментите за съдебно сътрудничество. Винаги когато един национален съд прилага правото на ЕС, той действа като съд на Съюза и трябва да осигури ефективна съдебна защита така, че всеки – гражданин или предприятие, да може да претендира правата, които произтичат от правото на ЕС. Недостатъците на една национална съдебна система не са просто проблем на една отделна държава-членка, но могат да повлияят на развитието на общия пазар, и по-общо – на самия ЕС. Към това трябва да прибавим и огромното значение на добре функциониращата съдебна система по-общо за икономиката – чрез осигуряване на надеждност за инвестиции и за растеж“.

Г-жа Рединг посочи два ключови момента от развитието на европейската правосъдна политика. Първо, Договора от Амстердам, който позволява на ЕК да предлага мерки и решения в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси наравно с държавите-членки и признава правото на Европейския парламент (ЕП) да се произнася със становище по мерките. Второ – Договора от Лисабон, който разширява правомощията на органите на ЕС в областта на правосъдието: ЕК вече има право на законодателна инициатива по почти всички въпроси (включително наказателноправното сътрудничество), ЕП се издига до законодател наравно със Съвета на министрите, компетентността на Съда на ЕС (СЕС) се разпростира върху всички области от правото на ЕС, а Хартата на основните права на ЕС става задължителна правна норма. По този начин инициативата за развитие на сътрудничеството между държавите-членки в областта на правосъдието вече не принадлежи само на тях – ЕК може да предлага законодателство в тази насока, ЕП – да се произнася по него, а СЕС да следи за неговото спазване.

От този момент нататък според г-жа Рединг съдебното сътрудничество вече не е достатъчно, за да гарантира осъществяването на правосъдието за гражданите на ЕС. Като изброява всичко, постигнато досега в областта на съдебното сътрудничество и взаимното признаване на съдебни актове, тя казва: „Тези забележителни инструменти на сътрудничество са мостовете между нашите различни правни системи – и тези мостове са нещо, с което ЕС трябва да се гордее. Но както във всяко строително начинание, в тях трябва да бъдат вградени съответните правни гаранции, които да ни убедят, че структурата на моста е здрава. Трябва да имаме гаранциите, за да построим доверието.“

Като такива гаранции г-жа Рединг разгледа задължителното прилагане на Хартата на основните права на ЕС и законодателните мерки, предприети наскоро от ЕК в областта на процесуалните права в наказателните производства (вече са приети директивите за правото на писмен и устен превод³, за правото на информация⁴ и правото на достъп до адвокат⁵ и връзка с трети лица при задържане). Като елемент от изграждането на взаимното доверие между държавите г-жа Рединг разбира и публикуваното през 2013 година Информационно табло⁶ на ЕС в областта на правосъдието, което обединява данни от различни източници за дейността на правосъдието във всички държави-членки – то почива основно на източници на Съвета на Европа и Световната банка.

³ Директива 2010/64/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство, ОВ, L 280/1 от 26.10.2010 г.

⁴ Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно правото на информация в наказателното производство, ОВ, L от 1.06.2012 г.

⁵ Директива 2013/48/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството за европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане, ОВ, L от 6.11.2013 г.

⁶ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието, Инструмент за насърчване ефективността на правосъдието и растежа, COM (2013) 160 final от 27.03.2013 г.

Като доразви метафората за моста, г-жа Рединг определи целта на конференцията по следния начин: „Ние трябва да обсъдим как и с какви инструменти можем да задълбочим доверието, което ни е необходимо, за да изградим една нова европейска зона на правосъдие. Положили сме вече камъните в основата, сега трябва да изградим солидна структура“.

Г-жа Рединг посочи пет области от въпроси, които трябва да бъдат изяснени – как да се развива европейското законодателство в областта на гражданското, наказателното и административното право, може ли да се изработи и как да изглежда една европейска рамка за защита на принципа на правовата държава и как може да се подобри ефективността на защитата на основните права на гражданите.

Съобразно с очертаните области на обсъждане програмата на конференцията беше разделена в 4 панела, последният с три подчасти:

1. *Ефективни правосъдни системи в ЕС и Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието* – в този панел участваха г-жа П. Тейксейра да Круз – министър на правосъдието на Португалия, г-н К. Ленартс – заместник-председател на Съда на ЕС, проф. М. Барендрехт от Университета в Тилбург, Холандия, г-н П. Гилиган – председател на Европейската мрежа на Съдебните съвети.

2. *Независимост на правосъдието и Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието* – в този панел участваха г-н В. Скурис – председател на Съда на ЕС, г-жа П. Коскело – председател на Върховния съд на Финландия и заместник-председател на Мрежата от председатели на върховните съдилища в ЕС, г-н Е. Цурулис – председател на Съвета на европейските адвокатски съвети и правни общества, г-н Р. Мюлер – германски журналист.

3. *Към нов механизъм за защита на правовата държава* – в този панел участваха г-н А. Шатър – министър на правосъдието, равенството и отбраната на Ирландия, г-н Р. Таварес – депутат от Европейския парламент, заместник-председател на комисията по организирана престъпност, корупция и пране на пари (CRIM), г-н Ж.-М. Сове – заместник-председател на Държавния съвет на Франция и председател на Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС, г-н Г. Букикио – председател на Венецианската комисия към Съвета на Европа.

4. *Към по-интегрирана европейска зона на правосъдие, основана на взаимно доверие:*

– *Наказателно право* – в този панел участваха г-н Ж. Ф. Лопес-Агилар – член на Европейския парламент и председател на комисията за граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE), г-н К. Толксдорф – председател на Върховния съд на Федерална република Германия и заместник-председател на Мрежата от председатели на върховните съдилища в ЕС, г-н Ж. Мартен – главен прокурор към Върховния касационен съд на Франция, г-жа М. Макгавън – председател на Адвокатския съвет на Англия и Уелс.

– *Гражданско и търговско право* – в този панел участваха г-н К. Лене – член на Европейския парламент, председател на комисията по правни въпроси (JURI), лорд Манс – съдия във Върховния съд на Великобритания, г-н М. Спунар – генерален адвокат към Съда на ЕС.

– *Административно право* – в този панел участваха г-н Л. Берлингер – член на Европейския парламент, г-н З. Кюн – съдия от Върховния административен съд на Чешката република, и г-н С. Касезе – съдия от Конституционния съд на Италия.

2. Основни теми от дискусията

Изказванията, направени в хода на конференцията, и оживените дискусии между отделните панели може да бъдат обобщени в следните големи линии:

1. Проблеми пред принципа на правовата държава на европейско равнище

Никой от участниците не оспори легитимността на форума и необходимостта от дискусия по въпроса за това как да се задълбочат доверието и сътрудничеството между отделните национални правосъдни системи.

Дадоха се обаче много и различни отговори на въпроса кои са основните проблеми пред правовата държава в ЕС. Още при самото откриване г-н Робер Бадинтер посочи, че някои от съвременните предизвикателства пред правосъдието, като трансграничната организирана престъпност, са общи за цяла Европа и отговорът на тези предизвикателства изисква от правителствата съвместни действия.

Г-жа Рединг беше по-склонна да разглежда като проблемни някои ситуации, свързани по-скоро с действията на отделни държави-членки. Като проблеми пред принципа на правовата държава преди време по друг повод тя посочи⁷: поведението на Франция, която депортира групово български и румънски граждани от ромски произход през 2010 година; кризата около унгарския закон за намаляване на възрастта и задължително пенсиониране на съдиите, което позволи подмяна на почти 1/3 от съдиите за кратък период; колебанието на румънското правителство да изпълни решение на Конституционния съд.

Според г-жа Рединг всяка от тези ситуации не е просто пример за спорадично закононарушение, а поражда определен риск за принципа на правовата държава. Тази констатация не беше оспорена от участниците в конференцията.

Представителите на правозащитните организации от своя страна посочиха като основни предизвикателства пред принципа на правовата държава в Европа случаите на незащитане на основните права на хората – дискриминационното отношение към роми, бежанци и мигранти в цяла Европа, както и задълбочаването на расистките и ксенофобските настроения. Изрично беше подчертана необходимостта от разширяване на приложното поле на Хартата за основните права в ЕС – тя е приложима понастоящем само в хипотезите, при които държавите-членки прилагат правото на ЕС, но не и в случаите, когато нарушават основните права на гражданите с други действия. Бяха отправени и пожелания за разширяване на правомощията на Агенцията на ЕС за основните права и за бързо приключване на процеса на присъединяване на самия ЕС като юридическо лице към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

От гледна точка на адвокатите беше посочено, че инструментите на европейското наказателно право към момента се развиват повече в подкрепа на обвинението, отколкото в подкрепа на справедливия съдебен процес. Те приветстваха разработването на директивата за правото на достъп до адвокат, но посочиха, че без осигуряването на европейски стандарти в областта на предоставянето на правна помощ за много обвиняеми и подсъдими

⁷ Вивиан Рединг, „ЕС и правовата държава: какво следва оттук нататък?“ – реч, изнесена пред Центъра за европейски политически изследвания, CEPS, SPEECH/13/677 на 4.09.2013 г.

правото на достъп до адвокат ще остане само теоретична възможност. Изтъкнаха също, че няма достъпни европейски програми, които да финансират обучението и текущата професионална подготовка на адвокатите, а те са не по-малко важни от съдиите за осигуряване на ефективно прилагане на правото на ЕС. Изразена беше загриженост, че антикризисните мерки в някои държави всъщност съдействат за ограничаване на независимостта на адвокатската професия, а оттам – и за ограничаване на независимостта на съда.

От гледна точка на участващите съдии проблемите пред принципа на правовата държава в Европа бяха сведени до главното – необходимостта от отстояването на принципа за независимост на съда. Посочено беше, че бюджетните съкращения в множество държави-членки, свързани с финансовата криза, рискуват да засегнат качеството на правосъдието. Предупреждение беше отправено и за риска от инструментализиране на правосъдието – съдиите критикуваха подхода, възприет от ЕК, да гледа на правосъдието като на средство за постигане на икономически растеж. В писменото становище на Европейската асоциация на съдиите беше подчертано, че „ефективното правосъдие“ не трябва да се свежда до решаването на брой дела за определен срок, а ЕК трябва да коригира разбирането си за ефективно правосъдие и да го приведе в съответствие със смисъла на „ефективно правно средство за защита“ по смисъла на чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Същото становище подчерта необходимостта от приемането на общ европейски стандарт за статута на съдиите, който да служи като инструмент за гарантиране на тяхната независимост в отделните държави-членки.

Решаването на тези и подобни проблеми ще движи развитието на европейското законодателство в областта на правосъдието през следващите години, или самата „европейска правосъдна политика“, по изрза на г-жа Рединг. Впрочем самото това понятие беше критикувано от присъстващи съдии – съдията от Конституционния съд на Италия Сабино Касезе възкликна, че „правосъдна политика, това е оксиморон“.

2. Ограничения на наличния инструментариум за реакция на равнище ЕС при нарушения на принципа на правовата държава в дадена държава-членка

Наличният към момента инструментариум за действие при нарушаване на принципа на правовата държава се свежда основно до избора между стандартната наказателна процедура и процедурата по чл. 7 от Договора за ЕС (ДЕС).

ЕК може да задвижи стандартната наказателна процедура срещу държава-членка на ЕС, когато нарушението на принципа на правовата държава се изразява в нарушение на правото на ЕС. Например при цитирания по-горе случай с Унгария и намаляването на възрастта за пенсиониране на съдиите ЕК започна наказателна процедура срещу Унгария, защото действието на унгарското правителство нарушаваше освен принципа на правовата държава, и европейската директива във връзка с възрастовата дискриминация.

В случаите, когато държавите-членки застрашават принципа на правовата държава с действия, които обаче не нарушават изрична норма на правото на ЕС, хипотетично спрямо тях може да се приложи чл. 7 от Договора за ЕС. Какво предвижда той?

Алинея 1 позволява на Съвета да констатира „наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава-членка на ценностите, посочени в чл. 2 от ДЕС“. Алинея 2 позволява на Европейския съвет „да установи наличието на тежко и продължаващо нарушение на ценностите, посочени в чл. 2, от страна на дадена държава-членка“. Ако установи това,

Съветът може да вземе решение за спиране на някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държава-членка, включително и правото на глас на представителя на правителството на тази държава-членка в Съвета. При това въпросната държава-членка остава обвързана от задълженията си по договорите.

Процедурата за констатацията за „очевиден риск от тежко нарушение“ по ал. 1 може да бъде започната по мотивирано предложение на три субекта: 1/3 от държавите-членки, ЕП или ЕК. Самото решение за констатацията се взема с мнозинство 4/5 в Съвета. Решението трябва да бъде одобрено предварително от ЕП. Държавата, която е обект на процедурата, трябва да бъде изслушана в Съвета. След това Съветът може да реши не просто да констатира риска, но и да отправи препоръки към държавата.

При втората хипотеза – „наличие на тежко и продължаващо нарушение на ценностите“, процедурата се развива пред Европейския съвет и може да започне по предложение на 1/3 от държавите-членки или на ЕК. Отново се изисква одобрение на ЕП, но самото решение за „установяване на тежко и продължително нарушение на ценностите“ се взема от Европейския съвет с единодушие. За налагането на санкция, т.е. за предвиденото в ал. 3 „спиране на някои права“, Съветът трябва да вземе решение с квалифицирано мнозинство.

До този момент обаче процедурата по чл. 7 от ДЕС никога не е била използвана в пълния ѝ обем, а актуалното становище на ЕК⁸ е, че процедурата е твърде трудна за управление и на практика е неизползваема.

Трудностите пред прилагането на чл. 7 от ДЕС не бяха обсъждани на конференцията. Не беше оспорено обаче, че е необходимо ЕК да разполага първо с цялостен механизъм за наблюдение и установяване на нарушения на основните ценности на ЕС, включително и проблеми с приложението на принципа на правовата държава, за да може обосновано да мисли след това за коригиращи действия.

3. Граници на възможно бъдещо действие на равнище ЕС в областта на защитата на принципите на правовата държава

По отношение на основния въпрос на конференцията – трябва ли ЕС да се снабди с нов инструмент за защита на принципите на правовата държава, доминиращото мнение може да бъде обобщено, както следва.

От една страна, никой не изрази съмнение, че в държавите-членки отстъпление от принципите на правовата държава е възможно и че на европейско равнище трябва да съществува механизъм за установяването и коригирането на такива действия.

Как обаче да бъдат установявани нарушения на принципа на правовата държава? Понастоящем на равнище ЕС съществува серия от разнообразни инструменти⁹, които позволяват регистриране на отделни проблемни аспекти в приложението на чл. 2 от ДЕС. В хода на конференцията беше обсъдено по-специално приложението на Информационното

⁸ Това становище на ЕК е цитирано от г-жа Рединг в предишно нейно изказване, вж. бел. № 7.

⁹ За критичен анализ на инструментите, с които разполага понастоящем ЕС за регистриране на нарушения във връзка с основните ценности на Съюза, вж. Carrera, S., E. Guild, N. Hernanz. *The Triangular Relationship Between Fundamental Rights, Democracy and Rule of Law in the EU – Towards an EU Copenhagen Mechanism*, European Parliament, 2013 – достъпен и в интернет на адрес www.ceps.eu.

табло на ЕС в областта на правосъдието. Таблото беше критикувано остро по няколко направления.

Първо, защото погрешно свежда „ефективното правосъдие“ до количествени показатели за брой разгледани дела и време за тяхното решаване. Беше формулирана изрична препоръка понятието на ЕК за „ефективност на правосъдието“ да се доближи повече до „ефективно правно средство за защита“ по смисъла на ЕКПЧ и в методологията за наблюдение по Информационното табло да бъдат въведени повече и с по-голяма тежест показатели за оценка на качеството на правосъдието.

Второ, защото в Таблото правосъдието е представено като средство за постигане на икономически растеж – ясно беше казано, особено от участващите съдии, че правосъдието не може и не трябва да бъде инструментализирано за политически цели (каквито и да са те) и че по този начин се поставя в опасност принципът за независимост на съда. Изрично беше посочено, че самият механизъм за външно наблюдение над качеството на националното правосъдие вече поражда риск за независимостта на съда. Не беше оспорено обаче правото на ЕК да продължи да работи в тази посока и да намери начин за по-достоверно наблюдение върху правосъдието в отделните държави-членки.

След като бъде установено нарушение на принципа на правовата държава, какви действия може да бъдат предприети на ниво ЕС за неговото коригиране?

Мнозинството от участниците изглеждаха обединени около необходимостта такъв механизъм да бъде установен в рамките на актуалната правна уредба. Не беше изразена изрично подкрепа за промяна на договорите и създаване на изцяло нов юридически инструмент на европейско ниво. Основната част от участниците в конференцията подчертаха, че ЕК може да мисли за нови действия само ако те са в рамките на установените принципи на правото на ЕС – пропорционалност и субсидиарност на действията, т.е. действие би се наложило само ако държавата-членка извършва тежко и значимо нарушение на принципа на правовата държава и само ако има доказателства, че порокът не може да бъде коригиран чрез намеса на националната правосъдна система. Вместо за нов механизъм ЕК беше насърчена да задълбочи мисленето в посока как по-ефективно може да прилага процедурата по чл. 7 от ДЕС.

Бъдещите действия на ЕК в този план ще трябва да се съобразят с три допълнителни ограничения, които бяха изтъкнати от повечето от участниците.

- Първо – ценностите, които са закрепени в чл. 2 от ДЕС (демократия, правова държава, права на човека) не може да се разглеждат отделно една от друга¹⁰. Някои от наличните определения¹¹ разглеждат зачитането на основните права като основен еле-

¹⁰ Във връзка с това вж. аргументите от изследването на Carrera, S., E. Guild, N. Hernanz, цитирано в бел. № 9. На с. 49 се казва: „Трите критерия (правова държава, демокрация и основни права) са необходимо и неразделно свързани и взаимозависими и не могат да бъдат разделяни, без да се нанесе сериозна вреда на цялото. (...) Бъдещата политика на ЕС в тази област трябва да се разглежда през призмата на демократична правова държава със зачитане на основните права...“.

¹¹ Вж. например определението на Венецианската комисия за „правова държава“ както е развито в Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission on its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) – достъпен в интернет на адрес www.venice.coe.int

мент от правовата държава. Какъвто и механизъм да предложи ЕК за наблюдение на спазването на принципа на правовата държава в държавите-членки, той не трябва да бъде фокусиран единствено и само върху органите на правосъдието, а трябва да държи сметка за обвързаността на правовата държава с принципа за защита на основните права и със състоянието на демокрацията.

- Второ – в рамките на други международни организации (основно Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, ООН) отдавна съществуват и се използват надеждни и доказани процедури за установяване на нарушения на принципите на правовата държава, основните права на гражданите и демокрацията. Бъдещ нов инструмент на ЕС в тази област трябва да бъде развит при зачитане на тези постижения и в координация с тях.
- Трето – на този етап предпочитаният от участниците в конференцията подход е подход на „меко регулиране“ според брюкселския жаргон. ЕК беше призована да гарантира основните ценности на ЕС не толкова чрез търсенето на нови инструменти за санкции срещу държавите-членки, а чрез насърчаване на обмена на информация и на добри практики между тях в областта на правосъдието, демокрацията и защитата на основните права.

При подготовката на представената конференция ЕК организира широк процес на консултации. Изработени бяха 5 тематични доклада, съдържащи становището на ЕК и поставящи въпроси към публиката. Консултациите бяха открити за всички – юристи и неюристи, граждани и юридически лица, държавни органи и неправителствени организации. Сред внесените близо 85 писмени становища от държави и организации няма нито една българска позиция.

В същото време България и Румъния са единствените държави-членки на ЕС, в които ЕК вече ефективно упражнява външно наблюдение върху дейността на правосъдието чрез установения преди седем години Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП). Дебатът за това дали ЕК да има такава функция по отношение на всички държави-членки на ЕС, позволява на българската страна да изрази становище относно това дали механизмът реално допринася за подобряване на качеството на правосъдието у нас и как може да бъде развита и подобрена използваната методология за наблюдение и оценка.

През 2014 година се очаква ЕК да излезе със специална Комуникация относно възможни нови механизми за отстояване на правовата държава в ЕС. Дебатът върху нея ще се развие през 2014 година. Тази втора възможност за активен български принос в решаването на толкова важен европейски проблем не трябва да бъде пропускана.

РЕЗЮМЕ НА НЯКОИ ОТ КОМЕНТАРИТЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯТА, ПОСТЪПИЛИ В ПИСМЕН ВИД ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА КОНФЕРЕНЦИЯТА LES ASSISES DE LA JUSTICE. КАКВА ДА БЪДЕ РОЛЯТА НА ПРАВОСЪДИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Принос на Европейската асоциация на съдиите (ЕАС), регионално поделение на Международната асоциация на съдиите

ЕАС критикува подхода, който ЕК възприема в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, според което „наличието на надеждни и сравними данни за функционирането на съдебните системи на държавите-членки (...) е от изключително значение за подкрепа на реформите на националните правосъдни системи, които са необходими, за да бъде подновен икономическият растеж“.

ЕАС не оспорва, че икономическата активност ще пострада, ако всички държави-членки не осигурят ефективен достъп до съд. При това обаче ЕАС подчертава категорично, че „ефективността на правосъдието“, разбирано като средство за постигане на икономически растеж, не е непременно същото нещо като „ефективно правно средство за защита“, което се изисква от чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Според ЕАС изискването за „ефективно правно средство за защита“ предполага наличието на качествен, а не на количествен инструмент за оценка на въпроса дали дадена държава действително изпълнява своето задължение да гарантира правата на хората и юридическите лица на своя територия и да им осигури справедлив съдебен процес.

„Желанието за стимулиране на икономическия растеж никога не е било разглеждано от Европейския съд по правата на човека като валиден аргумент, за да се определи дали едно правно средство за защита е ефективно, или не, или дали един процес е справедлив, или не“. ЕАС призовава Европейската комисия да развие понятието, което използва за „ефективност на правосъдието“, и то по-конкретно в светлината на съответната практика на Европейския съд по правата на човека и на Съда на ЕС.

ЕАС критикува допълнително и подхода, възприет от ЕК в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, заради използването на твърде много количествени критерии при оценка на ефективността на правните системи: „Не може всичко да се свежда до въпроса за количеството решени дела и скоростта, с която се вземат решенията“.

ЕАС призовава ЕК „да установи принципи и стандарти, които да гарантират по смислен начин „ефективен“ достъп до правосъдие, като тези стандарти трябва да поддържат, а където е възможно – и да подобряват качеството на постановените съдебни решения, и трябва да гарантират независимостта, включително и институционалната автономия на съдебните системи в ЕС“.

Доколкото компетентността за осигуряване на правосъдие принадлежи на самите държави-членки, ЕАС признава необходимостта да започне дебат за общи европейски стандарти в тази област. Този дебат неизбежно трябва да бъде фокусиран върху две понятия – „ефективност“ и „независимост“. Гражданите във всяка държава-членка на ЕС трябва да

имат достъп до правосъдие, което е „достатъчно добре финансирано, за да бъде ефективно, и чиито служители са истински независими“.

Основното предложение, което се съдържа в становището на ЕАС, е за предприемане на по-нататъшни юридически действия за определяне на конкретни стандарти за статута на европейските съдии, включително и чрез приемането на директива по този въпрос. ЕАС твърди, че „наличието на писано право по тези много важни въпроси (статута на съдиите) ще позволи задълбочаване на доверието на гражданите в техните съдебни системи, подобна защита на основните права, подобряване на качеството на правосъдието и осигуряване на конкретна и солидна независимост на правораздаването“.

В същото време обаче ЕАС се опитва да предотврати твърде голяма активност от страна на ЕК: „Всяка намеса (на европейските институции), която застрашава институционалната автономия на съдебната система, би била неподходяща и би застрашила принципа на правовата държава“. Същото се отнася и до инициативи, които могат да подложат съдиите на неразумно работно натоварване, подобни например на въвеждането на задължителни целеви показатели за обем на разгледани дела и скорост на произнасяне, ако те не държат сметка за необходимостта от осигуряване на добро качество на правосъдието.

Според ЕАС „всяка мярка (предприета на европейско равнище), която би намалила общественото уважение към позицията на съдията или на съдебния служител, също би представлявала потенциална заплаха за принципа на правовата държава“.

ЕАС изрично посочва, че ще се противопостави на приемането на мерки, които:

- биха се намесили в правото на съдебната система да организира самостоятелно работата на съдилищата;
- биха засегнали състава на съдебната система чрез регулиране на въпросите за пола, етническия или социалния произход на магистратите;
- биха засегнали оценката и сравнението на натовареността и обема на свършената работа на различните национални съдебни системи, без да се отчетат по подходящ начин особеностите на националните традиции и индивидуалните черти на отделните общества и правни системи.

2. Принос на Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа (ССВЕ)

ССВЕ обобщава предизвикателствата пред принципа на правовата държава в ЕС в четири тематични области:

- *Обучението на магистрати във връзка с новите инструменти на европейско право* – ССВЕ подчертава, че засега политиката на ЕК се ограничава само до финансиране на спорадично обучение основно за съдии, но такова обучение трябва да се организира системно при приемането на всеки нов инструмент на европейското право и в него трябва да бъдат включвани и адвокати на равна нога с останалите юридически професии; именно адвокатите осъществяват първата връзка с клиента и поради това имат пряко въздействие върху чувството за доверие на гражданите в правосъдието.
- *Ефективност на помощта, която ЕС предоставя за трети страни* – ССВЕ подчертава, че Европейската комисия отдавна финансира големи проекти за съдебна реформа, най-често в контекста на преговори за разширяване на ЕС или като част от мерките за подпомагане на трети страни. Те се управляват основно от Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ на ЕК, Европейската служба за външна дейност

(чрез делегациите на ЕК в трети страни) и Генерална дирекция „Разширяване“ на ЕК. „Това означава, че има хора, които раздават безвъзмездна помощ и които, дори и да имат необходимият опит в международното сътрудничество, не познават особеностите на правосъдието“. ССВЕ прави сравнение с модела, установен в САЩ, при който Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите (ABA Rule of Law Initiative) управлява милиони долари на американското правителство и ги насочва към проекти за подпомагане на върховенството на закона в чужбина. При това възприетият от САЩ принцип за финансирането на такива проекти през една специализирана организация позволява да се създадат и развият мрежи, екипи и експертиза. ССВЕ със съжаление отбелязва, че не съществува аналогична европейска организация, която да е в състояние да се сравнява с международното влияние на Американската асоциация на юристите. В резултат предоставяното от ЕС финансиране за развитие на правосъдието в трети страни е много по-слабо ефективно от това, предоставяно от САЩ. ССВЕ предлага две възможни решения – или да се създаде отделна агенция на ЕС, която да се занимава с външни програми за подпомагане на правосъдието, или към Генералната дирекция „Правосъдие“ на ЕК да бъде създадена отделна финансова програма, която да финансира тези проекти.

- *Критика на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието* – ССВЕ подчертава, че амбициозната цел на Таблото изисква анализ и рационализация на процеси, които протичат едновременно в правосъдните системи на 28 държави-членки, а чисто количественият подход на ЕК към данните не позволява пълнота на анализа или реална сравнимост. Освен това анализът на ЕК се основава на статистическа информация, която се подава от самите държави и в нея често има пропуски или грешки, особено що се отнася до данни, свързани с работата на адвокатите. ССВЕ препоръчва на ЕК при продължаване на работата по Информационното табло да намери начин да събира информация пряко от адвокатите. Освен това ССВЕ обръща внимание на обстоятелството, че някои национални адвокатски съвети вече са създали свои собствени обсерватории, които са извършили немалко съвместна работа за изработване на подходяща типология на правосъдните системи на държавите-членки. Според ССВЕ методологията, която Информационното табло използва за съпоставяне на напредъка на държавите в областта на приложението на съвременни информационни и комуникационни технологии в правосъдието, е твърде несвършена и не позволява реално сравняване на напредъка в отделните държави. ССВЕ предлага, вместо да се оценява отсъствието или наличието на електронни деловодни системи и прочее, подходът да бъде основан на оценка на способността на гражданите и юридическите лица да започват съдебни дела и да комуникират със съдилищата по електронен път.
- *Защита на личните данни* – ССВЕ изразява сериозна загриженост, че практиките на някои от държавите-членки на ЕС по отношение на масовото проследяване на комуникациите между гражданите засяга и комуникацията между адвокати и техните клиенти, а „подкопането на доверието в комуникацията между клиента и адвоката подкопава доверието на гражданите в правовата държава“.

В приноса на ССВЕ се дава един много премерен и предпазлив отговор на въпроса *кога и как би следвало да се осъществи намеса на ЕС, ако някоя от държавите-членки наруши принципа на правовата държава*. ССВЕ смята, че ЕС може да се намесва само

при ситуации, които пораждат сериозни притеснения за приложението на принципа на правовата държава, и само ако тези ситуации не може да бъдат разрешени по вътрешен начин – например, „ако съществуват сериозни съмнения за независимостта на националния съд“. ССВЕ препоръчва като възможно действие в този случай ЕК да отправя „официално предупреждение“ към държавата-членка, която нарушава принципа на правовата държава. Препоръчва също така по-тясно взаимодействие на органите на ЕС с Венецианската комисия към Съвета на Европа, която има трайно установена експертиза в наблюдение над спазването на конституционните принципи в държавите-членки на Съвета на Европа. ССВЕ препоръчва и укрепване на ролята на Агенцията за основните права на ЕС.

По отношение на въпроса за премахване на чл. 51 от Хартата за основните права в дългосрочен план ССВЕ подкрепя прякото приложение на Хартата, т.е. държавите да са длъжни да зачитат правата по Хартата не само когато прилагат правото на ЕС, но и във всички останали случаи. ССВЕ подчертава обаче, че това е възможно само в дългосрочен план, защото необходимо предусловие за такава стъпка е наличието на определени гаранции, че нормите на Хартата ще се прилагат еднакво в различните държави-членки, т.е. че нейните текстове ще бъдат тълкувани по сходен начин. ССВЕ предлага междувременно чрез провеждането на конференции и разработването на програми за обучение на юристи да се направи опит за постигане на общи рамки на тълкуване на текстовете на Хартата.

ССВЕ вижда необходимостта от бъдещо развитие на „правосъдната политика“ на равнище ЕС в четири главни направления:

- *Европейски инвестиции в обучението на адвокати* – адвокати да бъдат включени в Европейската съдебна мрежа по наказателни дела, както и да могат да се възползват наравно със съдиите от европейските програми за обучение;
- *Гаранции за ефективно упражняване на правото на защита* – регламентиране на правото на достъп до правна помощ не само за жертвите на престъпления, но и на обвиняемите; активизиране на работата по Зелената книга на ЕК за презумпцията за невинност и осигуряване на гражданите на информация за това откъде и как могат да получат правна помощ;
- *Укрепване на капацитета на Агенцията за основните права на ЕС;*
- *Защита на личните данни* – гарантиране на тайната на комуникацията между адвокати и клиенти.

Във връзка с правото на правна помощ ССВЕ припомня по-специално предложенията, които са направени вече с тясно специално становище от м. октомври 2010 година:

- На правната помощ трябва да се гледа като на основно право, което гарантира достъп до правосъдие и позволява истинска и ефективна (а не само формална) защита, която трябва да бъде предоставена всекиму, без значение от неговото местожителство или националност. Правната помощ трябва да бъде разглеждана като най-важната процесуална гаранция за справедлив процес;
- Да бъде отделена специална бюджетна линия, която да позволи развитието на европейска схема за предоставяне на правна помощ и да оказва подкрепа за националните схеми за правна помощ на държавите-членки;
- Да бъде осигурено предоставянето на правна помощ във всички правни области, юрисдикции и системи за алтернативно решаване на спорове, включително да се осигури финансиране за помощ от адвокат на всички фази от производствата, както и

чрез системите за правна помощ да бъдат покривани разноски на защитата за извършването на писмени и устни преводи и други разноски във връзка с процеса;

- Да бъде нарочно предвидено покриването на други допълнителни разходи, които възникват по-специално във връзка с трансграничните процеси;
- Да бъдат определени общи минимални стандарти за предоставяне на правна помощ на територията на ЕС;
- Да бъде разпространявана до гражданите необходимата информация за това къде и при какви условия могат да получат правна помощ;
- Да се насърчи използването на електронни съобщения при подаването на искания за правна помощ и при взаимодействието на националните системи за правна помощ с другите държавни органи;
- Да бъде призната важната роля на адвокатите в съдебните процеси, и по-специално – като се подчертае значението на контрола за спазване на етичните стандарти на професията и инициативите за контрол на качеството, развити от националните адвокатски съвети и правни общества;
- Да бъде подкрепено предоставянето на специално обучение на адвокатите, които дават правна помощ.

В позицията си ССВЕ подчертава, че всяка нова инициатива за установяване на европейски механизми за правна помощ трябва да бъде съвместима със съществуващите схеми за предоставяне на правна помощ в държавите-членки.

Допълнителни препоръки на ССВЕ:

- Консултациите за изработването на европейски механизъм за защита на принципа на правовата държава да продължат, за да се отчетат повече мнения на експерти, включително и чрез организиране на уеб платформа за събиране на мнения, които да бъдат достъпни на всички езици на ЕС;
- Да бъде възстановен създаденият през 2008 година от ЕК Форум „Правосъдие“, който да позволява периодичен обмен на мнения и добри практики между юристи от държавите-членки по конкретни въпроси от областта на развитието на правосъдието.

3. Принос на Амнести Интернешънъл (АИ)

Според АИ Стокхолмската програма на ЕС¹² „не постигна заявената в нея цел да гарантира, че европейската зона на свобода, сигурност и правосъдие би трябвало да бъде преди всичко една единна територия, на която основните права на хората са защитени“.

АИ подчертава, че в областта на защитата на основните права ЕС е изправен пред редица предизвикателства – ромите например са обект на широко разпространена дискриминация и насилие, породено от омраза; държавите-членки прилагат системно задържането на мигранти и хора, които търсят убежище; по границите на ЕС умират бежанци, мигранти и хора, които търсят убежище; насилието над жените продължава да представлява сериозен проблем за много от държавите-членки на ЕС.

АИ призовава ЕС да признае, че „зачитането на човешките права е в основата на всички негови политики и действия“, и препоръчва разработването на една обща стратегия и план за действие за защита на основните права в ЕС. „Тази стратегия ще даде ясна насока и

¹² Действието на Стокхолмската програма изтича в края на 2014 година.

ще обедини в едно действието на наличните вече инструменти и политики, и като вземе предвид особеностите на европейската правна рамка, ще зададе общи ръководни принципи на развитието и оценката на активността на ЕС в областта на правата на човека“.

АИ посочва, че подобен план е приет през юни 2012 година от Европейската служба за външна дейност по отношение на отстояването на правата на човека във външната политика на ЕС и няма причина същият подход да не се използва и по отношение на вътрешните дела на ЕС.

АИ подчертава значението на предстоящото присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека, след което ЕС ще трябва да се съобразява със задълженията, които произтичат от ЕКПЧ, и то така, както са тълкувани от Европейския съд за правата на човека в неговата практика. Според АИ ЕС би трябвало да популяризира активно резултатите от работата на различните органи за защита на правата на човека, които действат в рамките на Съвета на Европа.

Ключов елемент от бъдещата обща стратегия за защита на основните права в ЕС е предложението за изготвяне на предварителни оценки на въздействието на европейското законодателство от гледна точка на защитата на правата на човека. АИ напомня, че през 2010 година е приет план за ефективно прилагане на Хартата за основните права на ЕС и към него има оперативно ръководство за извършването на такива оценки.

Друг важен елемент от предложената стратегия е укрепването на диалога между органите на ЕС и гражданското общество – понастоящем няма единни стандарти за диалог на неправителствените организации с органите на ЕС.

АИ препоръчва изрично допълнително укрепване на правната рамка за защита на правата на човека в правото на ЕС и запълване на съществуващите празнини, както и включване на критерии за зачитането на правата на човека при мониторинга на приложението на отделните инструменти на правото на ЕС.

Относно мерките, които ЕК може да предприеме за установяване и прекратяване на нарушенията на основните права на човека, извършвани от отделни държави-членки, АИ припомня, че и към момента съществуват поне четири възможни механизма за действие:

- ранна интервенция (чрез Проекта¹³ EU Pilot), когато има установено нарушение, но преди да се започне наказателна процедура;
- временни мерки – ЕК би могла да възприеме предложението на Европейския парламент, изразено в последните му два доклада относно състоянието на основните права в ЕС, за създаване на нова процедура, която да гарантира, че за в бъдеще държавите-членки по искане на институциите на ЕС ще замразяват приемането на национални закони, за които съществува висока степен на вероятност да не зачитат основните права или да нарушават правовия ред на ЕС;
- ангажиране на класическа наказателна процедура от страна на ЕК, но това е възможно само ако държавите-членки извършат нарушение на основните права на гражданите, което представлява едновременно с това и нарушение на правото на ЕС. АИ изрично

¹³ Проектът EU Pilot е въведен със съобщение на Комисията „Европа на резултатите – прилагане на правото на общността“, COM(2007)502 *окончателен*, с което Комисията оповестява промяна в начина на обработка и третиране на жалбите и сигналите, които получава от граждани и юридически лица за нарушения на правото на ЕС.

изразява съжаление, че до момента ЕК няма трайна практика да задейства наказателни процедури срещу държавите за нарушения от областта на основните човешки права.

- Призовава ЕК „да се вслуша в препоръките на Европейския парламент и на гражданското общество и да престане да пренебрегва чл. 7 от ДЕС“¹⁴. Член 7 от ДЕС дава възможност на ЕС да действа не само когато държавите-членки нарушават общите ценности на ЕС на твърде ограниченото поле на правото на ЕС, но и в случаите, когато нарушението е от област, в която държавите-членки действат самостоятелно. АИ признава, че прагът за определяне на наличието на тежко и сериозно нарушение на някоя от ценностите, определени в чл. 2 от ДЕС, и за задействане на санкционния механизъм, е твърде висок¹⁴, но това не би трябвало да пречи на европейските институции поне да задвижват превантивния механизъм, който позволява на ЕС да действа в случаите, когато има „ясен риск“ от такова нарушение (чл. 7, ал. 1 от ДЕС). АИ препоръчва установяването на официално партньорство между ЕК, органите на Съвета на Европа и Агенцията на ЕС за основните права, за да могат да бъдат регистрирани ситуацияите, при които има „ясен риск“ държавите-членки да нарушат основните ценности на ЕС. АИ призовава освен това диалогът по темата да продължи с цел изясняване на въпроса как чл. 7 от ДЕС може да се превърне в ефективен действащ механизъм.

4. Необвързващо становище (non-paper) на правителствата на Ирландия и Финландия

Ирландия и Финландия признават необходимостта от подсилване на ангажимента на институциите на ЕС и на държавите-членки за защита на основните ценности на ЕС така, както са заложени в чл. 2 от ДЕС – защита на човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, правова държава и уважение към правата на човека, включително и правата на хората, които принадлежат към малцинства.

Двете правителства разглеждат тази необходимост чисто инструментално: „Укрепването на зачитането на общите ценности в ЕС би подобрило ефективността на правото на ЕС и би укрепило вътрешната легитимност на Съюза, като съдейства за това той да решава истинските проблеми на нашите граждани, би подобрило взаимното доверие между държавите-членки и би усилило надеждността на външната политика на ЕС в областта на защита правата на човека“.

Ирландия и Финландия припомнят, че „ЕС не съществува само и единствено поради икономически причини“. Основната цел на първоначалната идея за създаване на общ пазар е била създаването на нова Европа, която, по думите на Жан Моне, „е необходима за запазването на мира“ в Европа. Според двете държави съвременните предизвикателства пред европейския проект не са от военен характер, а се изразяват най-вече в увеличаването на правите на ксенофобия, антисемитизъм и други форми на крайна нетолерантност.

В становището се подчертава значението на два фактора – първо, необходимостта от прилагането на по-мек подход, състоящ се в подобряване на обмена на знания и опит меж-

¹⁴ Член 7 от ДЕС изисква единодушно решение на държавите-членки за установяване на трайно и сериозно нарушение и квалифицирано мнозинство за налагането на санкции, което от политическа гледна точка е трудно постижимо. По тази причина г-жа В. Рединг често говори за чл. 7 като за „ядреното решение“.

ду държавите-членки. Препоръчва се приемането на метод за бенчмаркинг¹⁵ и споделяне на добри практики по отношение на ефективността на националните институции и защита на основните права на гражданите. Второ, необходимо е „всички да признаем, че имаме несъвършенства“, а това означава органите на ЕС да възприемат еднакво отношение към всички държави-членки (те да бъдат третирани като равни).

Предлаганият от двете държави подход се основава на следните принципи:

- Държавите-членки трябва да бъдат подложени на постоянно наблюдение за спазване на основните ценности на ЕС и ЕК като институция, която отговаря за спазване на договорите, трябва да има централна роля при това наблюдение. То трябва да обхваща всички държави-членки и при това те трябва да бъдат третирани като равни.
- Методът трябва да почива на диалог между ЕК и държавите-членки и провеждане на тематично обсъждане веднъж годишно на равнище Съвет на ЕС въз основа на периодични оценки, подготвени от ЕК. При изготвянето на тези оценки ЕК трябва да се произнася за степента на зачитане на ценностите на ЕС в отделните държави, като при това взема предвид констатациите на други органи, които са специализирани в такъв вид наблюдение, като Агенцията на ЕС за основните права и органите на Съвета на Европа. Съществуващият и в момента механизъм за наблюдение на положението с правата на човека в ЕС трябва да се допълни и разшири – най-малкото за да включва и наблюдение върху принципите на правовата държава. Той може да включва и обмен на добри практики и организиране на партньорски проверки между отделните държави-членки.
- Методът трябва да почива на събиране и анализ на обективни и надеждни данни.
- Близкото сътрудничество с други международни организации като Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и ООН е от съществено значение. Трябва да се избягва дублирането на усилия и излишното административно натоварване.
- Наличието на постоянен диалог ще позволи развитието на подход, основан на ранна и активна намеса при установени проблеми. При възникването на кризисни ситуации трябва да се прилага чл. 7 от ДЕС.
- Предлаганият метод трябва да бъде създаден и приложен в рамките на сега съществуващите договорни задължения, т.е. Ирландия и Финландия не са склонни да подкрепят промяна в договорите и не споделят необходимостта от създаване на отделен механизъм, който да гарантира спазването на чл. 7.

В становището се съобщава, че в момента Ирландия и Финландия работят заедно с Агенцията за основните права на ЕС и няколко други държави-членки, за да установят подходяща методология и подходящи показатели за наблюдение на спазването на принципите на правовата държава.

¹⁵ Метод, който се използва от големи бизнес предприятия за подобряване на управлението. Състои се в преглед и оценка на ефективността на различни практики за организация на еднотипни процеси. Определят се най-добрите сред тях, които след това биват възпроизведени в различните поделения на предприятието.

5. Предварително становище на Германия

На този етап Германия споделя позицията на ЕК, че съществуващите юридически инструменти на европейско равнище не са достатъчни за защита на основните ценности на Съюза, така както са закрепени в чл. 2 от ДЕС. Въпреки възможността за наказателна процедура и наличието на процедурата по чл. 7 от ДЕС Германия смята, че „съществува една празнина, която трябва да бъде запълнена“, като обаче при това се запазят границите на компетентността на ЕС и на държавите-членки.

Германия поддържа позицията на ЕК, че новите инструменти трябва да се използват в случаи, които създават структурни и тежки заплахи за основните ценности на ЕС и които към дадения момент не могат да бъдат поправени чрез действия на национално и на европейско равнище.

Предметът на наблюдение и възможна интервенция от страна на органите на ЕС не трябва да се ограничава само до зачитането на принципите на правовата държава от държавите-членки, а следва да обхваща съблюдаването на всички основни ценности на ЕС, както са закрепени в чл. 2 от ДЕС.

Позицията на Германия донякъде съвпада с предложенията на Ирландия и Финландия, доколкото Германия поддържа новите инструменти да се прилагат за всички държави-членки при равно третиране и подкрепя необходимостта от установяване на тясно сътрудничество между органите на ЕС и тези на Съвета на Европа.

Германия обаче смята, че за да бъде констатирано нарушение на ценностите на ЕС от страна на държава-членка, трябва да се премине през процес на комплексна оценка: „Решението дали да се започне процедура за защита на основните ценности, закрепени в чл. 2 от ДЕС, не може да бъде взето на основата на индивидуални критерии (подобни на тези в Информационното табло на ЕС за правосъдието), а изисква извършването на пълна оценка на всички относими обстоятелства и изготвянето на прогноза за бъдещото развитие на положението в съответната държава-членка“.

В тези хипотези Германия би подкрепила действие на европейските институции само при спазване на принципите за запазване на институционалното равновесие вътре в ЕС (т.е. да не се дават твърде големи правомощия на ЕК за сметка на другите органи на ЕС) и само след задълбочен и структуриран партньорски диалог, основан на доверие, проведен с участието на ЕК, Съвета, засегнатата държава и останалите държави-членки.

Бъдещите европейски инструменти за защита на ценностите на ЕС трябва да бъдат така изработени, че да увеличат и институционализират натиска върху засегнатата държава-членка тя да обясни и да мотивира своето поведение.

Федералното правителство обаче категорично отказва да обсъжда „въвеждането на нови процедури, които включват възможността за налагане на санкции“ спрямо държави-членки за твърдени нарушения на чл. 2 от ДЕС. Същото важи и за промяна в сега съществуващите договори, за да се приеме отделен и амбициозен механизъм за гарантиране на принципите на правовата държава.

6. Принос на Сдружението на гръцките съдии и прокурори от първоинстанционните съдилища

Сдружението изтъква, че мерките, които Гърция е принудена да предприеме за справяне с финансовата и икономическата криза, нарушават конституционния баланс между

институциите в страната, поради което създават сериозни проблеми пред правосъдието. Те съобщават следното:

- В Гърция се приемат множество нови законодателни текстове, често набързо, и в резултат възникват сериозни законодателни противоречия;
- Административните и гражданските съдилища са залети от лавина от нови дела, породени от антикризисното законодателство, като част от неговите мерки са дори вече обявени за противоконституционни от съдилищата;
- Заплатите на съдиите са орязани с 50–60 %, което предвещава още дела – този път заведени от съдии срещу държавата;
- Държавната администрация функционира много зле, което принуждава гражданите да се обръщат към съда за решаване на проблемите си;
- Кадастърът се прилага само за малка част от територията на страната, като изобщо липсват карти на гористите местности;
- Налице е приток на незаконни имигранти, които срещат редица проблеми при отстояване на основните си права;
- Налице е общо нарастване на престъпността в страната.

Сдружението критикува позицията на органите на ЕС (изразена чрез Информационното табло на ЕС по въпросите на правосъдието), които приемат, че бързината на съдебните производства е основен проблем пред правосъдието. В този смисъл сдружението перифразира текст от „Закони“ на Платон: „Съдебното дирене трябва да се извърши без бързане, за да може да бъдат добре огледани всички негови аспекти, и е глупаво да се предпочита бързината за сметка на качеството. Преди всичко правосъдието е цел сама по себе си. То не е допълнение нито към икономическия растеж, нито към някакви други интереси.“

Сдружението изтъква също, че в Гърция съдебната власт се ползва с обществено доверие, а парламентът и правителството – не. Следователно от модернизация се нуждаят законодателната и изпълнителната власт, а не съдебната.

Относно мерките, предлагани от Европейската комисия в областта на правосъдието, Сдружението заема по-скоро консервативна позиция, като изтъква, че „този период на смущения не е подходящ за провеждането на експерименти в областта на правосъдието. То има нужда от мир и стабилност, за да изпълни функциите си. Промени в областта на правосъдието няма да решат никакви проблеми, защото те не са там, а в другите две власти.“

Ако изобщо Сдружението допуска необходимостта от някакви действия на европейско равнище по отношение на отстояване на принципите на правната държава в Гърция, то е в областта на независимостта на съдиите: „ЕС трябва да упражнява политически натиск, за да се увери, че всеки съдия е свободен и се чувства свободен да изрази своето мнение.“

СЛОВО, ПРОИЗНЕСЕНО ОТ Г-Н РОБЕР БАДИНТЕР¹⁶ ПРИ ОТКРИВАНЕ НА КОНФЕРЕНЦИЯТА

Госпожо комисар,
господин министър,
госпожи и господа,
скъпи приятели,

Давам си сметка за честта, която ми бе оказана, когато бях поканен да държа тук приветствено слово. Дължа това доверие не само на едно приятелство, но и, което е по-неприятно, дължа го на възрастта си. В някои среди биха гледали на мен като на слон. Действителността е по-проста. В областта на европейските въпроси аз съм мамут. Аз принадлежа към едно поколение, което в действителност видя раждането на голямото европейско начинание.

Често ме питат как бих се определил. Моят отговор е винаги прост: аз съм един френски европеец, или един европеец французин (както повече ви харесва) от втората половина на ХХ век. Предпочитам да забравя първата му половина, и по-специално втората четвърт на първата половина. И в интерес на пълната прозрачност ще ви кажа, че аз познавам много добре лицето на тоталитаризма и на национализма, тези двама братя близнаци на варварството. Аз бях юноша евреин по времето на Втората световна война в окупираната Франция. Това не ме насърчи да развия оптимистично виждане за човешката природа.

Що се отнася до европейската конструкция, която е нашата тема и нашата вяра, госпожа комисарят, която ме познава добре, ми каза: „Вижте, в речта при откриването не се впускате в технически подробности, към които сте така привързан. Ако можете, направо кажете най-важното“. Ще го направя. Ще избегна това, което великият Чърчил винаги е смятал за клопката на остаряващите благородници – смесването на това, което са казали през живота си, с това, което наистина са извършили. Впрочем той самият не е бил пример за подражание в тази област, мога да ви уверя.

Ще ви изповядам моята европейска вяра. Защо „моята европейска вяра“? Защото ние (и след малко ще се спра по-подробно на нас – юристите), ние, от моето поколение, не успяхме да направим всичко както трябва. Мисля си по-специално за наследството на колониализма, както и за дългия и тежък конфликт, който, за щастие, не се оказа кървав, със Съветския съюз и противопоставянето с държавите от комунистическата система. Но моето поколение, нашето поколение (поколениято на някои от присъстващите тук), успя в едно начинание, което няма равно в европейската история. Имало е завоеватели, които със силата на оръжието си са успели за обединят под ботушите си, бих казал, целия евро-

¹⁶ Г-н Робер Бадинтер е френски адвокат и правозащитник, един от най-активните ратетели за премахване на смъртното наказание; бил е министър на правосъдието и член на Конституционния съвет на Франция.

пейски континент. Те са се кичили от все сърце с титлата „европеец“, но не са били наистина европейци.

Това, което успя да направи нашето поколение, а сега вашето, е уникално в историята – създаването на една общност, на един европейски съюз (през 1863 година поетът Виктор Юго казва „Съединените щати на Европа“ и аз съм убеден, че това е нашата перспектива) чрез демократично изразената воля на гражданите, чрез договори и споразумения, които ги обвързват и които позволиха да се осъществи тази гигантска, гигантска инициатива, за която толкова много други народи ни завиждат и която служи за пример на толкова много мъже и жени от целия свят и която се нарича Европейски съюз.

В наши дни чувам от всички страни да се надигат оплаквания, недоволство, критика и съмнението на евроскептицизма. Каня всички тези хора да излязат от границите на Съюза и да погледнат света. Света, който гледа на нас с голямо възхищение и непрекъснато ни задава един и същи въпрос: „Но как успяхте?“. Възхищение за какво? Защото, както казах, стотици милиони човешки същества, които до този момент са живели на нашия континент разделени от националните страсти и твърде често от ксенофобията, да не кажа направо от непризнат расизъм, тези стотици милиони европейци осъществиха този съюз, който днес, трябва да напомним, представлява първата икономическа сила в света; този съюз, в който (и това е дори още по-важно за нас – юристите) основните права на хората са по-добре гарантирани от всяко друго място по света. Този съюз може да е подложен на всякакви критики и съмнения, но в този съюз социалните гаранции в интерес на най-уязвимите или на най-ощетените са по-високи от където и да било другаде. Ето това е начинанието, в което мъжете и жените, европейските граждани, успяха заедно, и което, ако ми позволите да се изразя така, би трябвало да бъде повече предмет на гордост, а не обект на очерняне и съмнения.

Ние успяхме да създадем един модел, който е незавършен, несъвършен, но все пак служи за пример на толкова много други човешки същества в целия свят. Днес ние в Европейския съюз трябва да имаме едно чувство – и това не е съмнението в бъдещето на Съюза, това е вярата, убедеността и гордостта, че сме успели в това гигантско начинание.

Пол Валери казваше, че Европа се подхранва от три извора: гръцката философия, християнството (с неговия еврейски елемент чрез Стария завет), и, добавяше той, римското право – *jus commune*. Бих си позволил да добавя четвърти извор – Просвещението от XVIII век, върху което почива, не забравяйте това, философията на правата на човека.

Но да се върнем на третия извор, римското право, *jus commune* – европейската юридическа култура, която представлява нашата хранителна среда. Сред вас има някои представители на академичната общност, които може би знаят как са живели учените в миналото, които са пътували от университет в университет, от Прага до Оксфорд, през Хайделберг и Сорбоната, или от Саламанка до Краков, всичко е било лесно за учените от онова време. Те са имали привилегията да споделят едно и също знание и един и същ език – латинския, който заедно с *jus commune* е бил общ за всички. А ние успяхме да изпълним един общ проект на различни езици. Вярно, с все по-завладяващото надмощие на един език, но все пак на различни езици.

В наши дни аз виждам европейските юристи разделени между две противоположни течения. Първите следват федералистката тенденция (която за мен е въпрос на лично убеждение) – тези, които вярват, че нашият дълъг път има само един възможен завършек и

това са съединените европейски щати. Аз няма да бъда жив, за да ги видя, но съм сигурен, че ще се стигне дотам – такава е силата на нещата. А от другата страна са поддръжниците на старата суверенистка тяга.

Вие знаете, че в същността си съсловието на юристите не е прогресивно настроено. Един автор, който днес е може би и твърде забравен (не пренебрегван, забравен, и донякъде може да се поздравим с това), Ленин, казваше, че юристите са единствените човешки същества, които напредват с очи, обърнати назад към миналото. Култът към юридическия прецедент, любовта към традициите, костюмите, ритуалите способстват за това юристите да развият един темперамент, който е по-силно свързан с националното, отколкото са свързани с него темпераментите на хората от други професии.

Интелектуалният и ритуален консерватизъм е наистина една от характерните черти на юристите. И съществува една връзка, която е много добре представена в произведенията на изкуството, посветени на справедливостта – на тях се вижда суверенът, олицетворяван от монарха, който държи меч на правосъдието в ръка. Съществува такава връзка между суверена и правосъдието.

Но съществува също и силата на нещата. А поривът на епохата ни насочва към едно все по-тясно обединение на европейското правосъдие, което ще бъде темата на нашата конференция. Защо това обединение е необходимо и неизбежно? Защото... Да вземем наказателното право и наказателното правосъдие. Днес престъпленията в тяхната най-опасна форма – организирани мафии, винаги са наднационално явление, винаги са трансевропейски. Границите не защитават обществата срещу организираната престъпност – напротив, те ѝ осигуряват убежище, а понякога ѝ дават и едно допълнително процесуално предимство. От тази гледна точка развитието на подобни процеси изисква ответно действие. Ще се върнем на тази тема по-късно, особено когато говорим за необходимостта от европейски прокурор.

От гледна точка на търговското право Съюзът е преди всичко един пазар, място за размяна. Това означава договори, означава колкото интернационализация, толкова и глобализация на обмена, място за транснационални спорове, място за отношения между хората. Все повече стават транснационалните семейни бракове с всички проблеми, които произтичат от това относно родителските права и прочее. От всички страни на националните юридически хоризонти възникват все по-силни течения, които изискват транснационално, европейско правосъдие за разрешаване на споровете, които не са ограничени само в рамките на една европейска нация. Ние сме обречени да създадем това европейско правосъдие. Това е задължението или дори мисията на юристите от вашето поколение. Моето вече направи каквото можа.

През следващите дни ние ще обсъждаме тези въпроси и бих искал да ви благодаря, госпожо комисар Рединг, за енергията и за европейската вяра, и за компетентността, разбира се, които Вие проявихте през последните няколко години.

Кой е този структурен елемент, който предопределя всички останали и очертава бъдещето на европейското правосъдие? Вие произнесохте думата, госпожо комисар, това е доверието. Ако погледнем практиката на Съда на Европейския съюз, на който дължим толкова много и който беше толкова мощен фактор за европейската интеграция – до степен, че според мен ние не бихме могли да преодолеем първоначалните спънки в европейския проект без Съда на ЕС и без неговите решения, понятието за доверие като основа на из-

граждането на европейското правосъдие се среща в редица принципни решения на Съда, които не е нужно да припомням тук.

Доверие. Какво означава тази дума от гледна точка на юридическата реалност? Три изисквания.

Първото – необходимо е да се правораздава въз основа на едни и същи основни принципи. Мисля, че това изискване е вече постигнато. Постигнато е, защото с Хартата на основните права и с присъединяването на Съюза към страните по Европейската конвенция за правата на човека зачитането на основните права става общ принцип на страните в ЕС и съдът ще бди за неговото спазване.

Второто изискване е необходимото доверие в приложимите правила, които регулират процесуалния ред в правосъдните системи на страните-членки. Тук културните различия ясно се виждат. Но ние всички знаем кои са принципите на справедливия съдебен процес и това създава и поддържа всички наши национални съдебни системи.

И остава третият стълб на доверието – той се отнася до най-трудния, но и най-важен елемент на доверието – това е доверието ни един в друг. Взаимното доверие не само между институции, които са представени от техните съответни административни йерархии, но доверието между самите магистрати. Защото не е възможно за гражданите да допуснат (и тук дори не говоря за политиците), не е възможно гражданите да допуснат, че индивидуалната сигурност и свободата вътре в техните държави може да бъде поставена под въпрос от магистрати, които не са от тяхната националност, които имат общото европейско измерение заради европейската заповед за арест например, но на които ние трябва да се доверим така, както се доверяваме на самите себе си. Това е първото и най-важното от условията – доверието един в друг.

Това предполага две изисквания. Първото е доверието в професионалната компетентност, защото е видно, че познаването и владенето на правото в случая са от съществено значение. И второто е доверието в самата личност, в нейната етика, в нейната почтеност, бих казал също – в нейната свобода от всички тежести, които могат да бъдат причинени от едно националистическо образование и от популизма, няма нужда да навлизам в подробности. В тази област трябва да бъдат предприети необходимите мерки. Вече има много различни форми на европейско образование, което се предоставя от различни европейски институции. Известно е, че има професионални мрежи от магистрати, има вече установени лични отношения, има европейски институти на много високо ниво – аз мисля тук например за институтите във Флоренция и в Трир.

Но аз бих предложил много деликатно – мисля, че е наложително да се създаде един европейски институт за висши съдебни науки, дори виждам къде е добре да бъде седалището на този институт – в Люксембург, точно до Съда на ЕС, и не го казвам, защото госпожа Рединг е от тази националност, но точно в сянката на Съда трябва да се изгради и да работи този институт за висши съдебни науки. В този институт действащи магистрати от страните-членки на ЕС ще се съберат заедно за период от 6–8 месеца, за да се пропият взаимно със своите различия и убеждения. Всички знаем, че само по този начин се създават личните връзки, приятелските връзки, които устояват с времето и заради които тази древна общност, за която говорих преди малко – учените юристи, които на гърба на магарета са бродили из Европа, ще продължат да се срещат и споделят своите общи убеждения.

Следователно пред младите поколения се разкрива прекрасен хоризонт. Днешните юристи, вярвайте ми, имат много повече перспективи, защото са белязани от мира и споделените убеждения, за разлика от времето, когато юристите влизаха в противоречия – тук имам предвид по-специално някои международни правни конгреси, добре познати на историците на публичното право, на които някога италианската школа се е противопоставяла на френската школа, френската школа се е противопоставяла на германската школа... Не, всички ние сме европейци. И това е моята последна дума. Да, вярно е. Аз съм един стар европейски юрист и, приятели мои, горд съм да бъда такъв.

НЕЗАВИСИМОСТ НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изказване на г-жа Паулине Коскело¹⁷

Госпожи и господа,

Възнамерявам да кажа пет неща за независимостта на съда, да посоча три проблема и ще приключа с няколко забележки относно възможните гаранции за защита на независимостта на съда. Изразявам личното си мнение.

1. Относно независимостта на съда

– Конституционните, законовите и организационните гаранции и защиты за независимостта на съда са необходимата „черупка“ за всяка съдебна система, която, както знаем, трябва да действа обективно и безпристрастно. Тази черупка е много важна, но тя не може да бъде една празна черупка. Справедливостта всъщност произтича от това, което се намира вътре в „черупката“. Тази способност на съдържанието на „черупката“ зависи от фактори като интелектуална самостоятелност, професионални умения и материални ресурси. Качеството на правосъдието зависи както от здравината на „черупката“, така и от силата на нейното съдържание. Ако „черупката“ е пропукувана, съдържанието ѝ ще се развали. Обаче съдържанието на „черупката“ не може да е здраво само поради това, че „черупката“ е силна. Ако съдиите са структурно независими, но професионално некомпетентни или интелектуално слаби, те няма да могат да изпълняват добре своите функции. Много е важно да се гарантира както качеството на „черупката“, така и качеството на елементите, които тя защитава.

– В наше време независимостта на съда е по-важен въпрос, защото ролята на съда стана по-важна. Това от своя страна се дължи на промени, които настъпиха в самото право – не само поради възникването на правото на ЕС, но до голяма степен във връзка с това. Съдилищата имат ключово значение в прилагането на правото на ЕС и при защитата на правата, които индивидите и икономическите актьори извличат от него. Съдилищата са главното средство за отстояване на правата, които произтичат от правото на ЕС, включително и тези, които са свързани с първичното право и уреждат основните свободи и основните права.

– Независимостта на съда и качеството на правосъдието са европейски въпроси. Общото изискване за ефективна съдебна защита според правото на ЕС (чл. 19, ал. 1 от ДЕС, чл. 47 от Хартата на основните права) поставят високи изисквания към независимостта и качеството на правосъдието на национално ниво. Принципът на взаимно признаване (на съдебни решения), особено с включващите се вече в него чувствителни области на индивидуални права в областта на гражданското и наказателното правосъдие, изисква в още по-висока степен от националните съдебни системи да се издигнат до необходимите стандарти на независимост и качество не само на теория, но и на практика.

– Всички прокламират независимостта на съда и всички прокламират принципа на правовата държава. Както каза Джошуа Розенбърг тази сутрин, говоренето е лесна работа. Това, което има значение, е действителното наличие на структури, практики и култура,

¹⁷ Г-жа Паулине Коскело е председател на Върховния съд на Финландия.

които отстояват нашите принципи. Трябва да установим и поправим съществуващите недостатъци. Те не се ограничават само до някои отделни части от периферията на Съюза – ще говоря за проблеми, които познавам от своята пряка работа у дома, а не само по слухове, които съм чувала от другаде.

– Съдиите се подчиняват само на закона и не могат да действат под влияние на някого, който е на служба вътре или извън съдебната система. Това е основно, но не е достатъчно. Не трябва да съществува никаква **вероятност** за външна намеса, като например намеса от страна на правителството. Трябва да отбележим, че Съдът на ЕС във връзка с изискването на съответната директива за независимост на националните органи за защита на личните данни вече изрично посочи, че дори само наличието на обикновена вероятност за влияние на държавните власти е достатъчна предпоставка да застраши независимостта, която се изисква по директивата (Решение на СЕС по дело C-518/07 от 9 март 2010 г., GC). Трябва да е извън всякакво съмнение, че изискванията във връзка с независимостта **на съда** трябва да бъдат дори по-строги, а структурните гаранции – дори по-силни в сравнение с тези, които се отнасят до защитата на независимостта на административния орган за защита на личните данни.

Поради това аз смятам, че правото на ЕС трябва да бъде разбирано в смисъл, че всяка вероятност да бъде въздействано на съдилищата от страна на политическите власти при упражняване на правосъдието по какъвто и да било начин е несъвместима с изискването за независимост.

2. Относно заплахите за независимостта на съда

а. Независимостта не е достатъчно гарантирана

Първо бих искала да обърна внимание на проблемите, свързани със структурната независимост на съдебната власт. Проблем с основно значение тук е управлението на съдилищата, и по-специално (но не само) – процедурите за финансиране и разпределение на ресурсите. В няколко от държавите-членки, включително и в моята страна, централната администрация на съдилищата все още не стои достатъчно далеч от правителството.

Правителството и други държавни органи се явяват като страна по множество спорове и имат значим интерес при разглеждането на други спорове. Ако съдилищата се намират под управлението на министерство или на агенция, която е подчинена на правителството, това не съответства на необходимите структурни гаранции за независимост на съда.

Когато един правителствен орган решава конкретно къде да даде или откъде да отнеме ресурси, това решение засяга твърде непосредствено съдилищата, засяга твърде непосредствено управлението на конкретен вид дела или дори конкретни индивидуални дела или групи дела. Това предполага (най-малкото) вероятност от политическа намеса чрез решения, които засягат разпределението на финансирането. Възможността правителството да размахва тогата или морковка е в противоречие с принципа за структурна независимост.

Този проблем се изостря в периоди, когато се налагат икономии на обществени средства и се затягат условията на финансиране. Рисковете нарастват, когато наличното финансиране намалява.

Ако търсим начин (а би трябвало!) да направим така, че да не съществува вероятност от политическа намеса при упражняване на правосъдната дейност на съдилищата, то ние

трябва да създадем система, при която подготовката на бюджета на съдилищата да се организира по такъв начин, че да предостави трайни, обективни и надеждни гаранции срещу всяко целенасочено политическо влияние, което може да бъде упражнено чрез решения за предоставяне на финансиране. Освен това имаме нужда от система за съдебна администрация, при която да е гарантирано, че разпределението на ресурси вътре в бюджета на съдебната власт е достатъчно отдалечено от сферата на действие на политическите власти.

б. Има риск от инструментализиране и селективен подход към правосъдието

Вторият проблем, който бих искала да засегна днес, е рискът от изкривяване на подхода, възприет с правосъдната политика. Правосъдието е основен стълб на обществото и съответно представлява средство за постигане на по-добри условия за живот. Но същността на правосъдието е да предоставя еднаква и ефективна законова защита, а не селективна защита според преобладаващите политически интереси или политически приоритети.

По същия начин правовата държава е принцип, който означава еднаква и ефективна законова и съдебна защита. А не правосъдие, обслужващо специфични интереси или политически цели, без значение дали те са икономически, или някакви други. Трябва да се противопоставяме на тенденции, които не са в съответствие с идеята за равна мяра в приложението на закона.

А те могат да се ваят под различни форми. Например ефективната законова и съдебна защита за икономическите актьори е от ключово значение за създаването на добра икономическа среда. В това няма съмнение и следователно политическият девиз „правосъдие за растеж“ е явно релевантен. Но ако акцентът се постави върху това – да се гарантира ефективно правосъдие за икономическите актьори за сметка на влошаване на правосъдието за всички останали, тогава ние не отстояваме принципите на правовата държава, а изоставяме нейните основни идеи. Опасностите се множат там, където правителствата поддържат или създават приоритетни линии в областта на правосъдието или в области, където се допуска да се появят разлики между „първа класа правосъдие“ и „втора класа правосъдие“.

Подобни явления представят едно разбиране за „правовата държава“ като инструмент за правене на политики, и по-конкретно – като инструмент на икономическата политика, докато истинската същност на правовата държава почива на законовата и съдебна защита като основно човешко право. Основните права не са инструменти за правене на политика, те са конституционно закрепената форма на прокламираните основни ценности в нашите общества. Това не трябва да бъде забравяно.

Иначе казано, необходимо е ясно и внимателно да се подходи към това за какво става въпрос и към какво се стремим, когато правим правосъдна политика. Дали мислим за правосъдието като за средство и за правовата държава като за инструмент, или наистина се стремим към правосъдието като основно право и сме посветени на принципа на правовата държава, разбиран като еднакво правосъдие при прилагане на закона? Това са две доста различни идеологии и затова е необходимо да се изясни идеологията и да се провери какво реално е постигнато досега.

в. Една зле балансирана съдебна система компрометира качеството и независимостта си

Качеството и независимостта на правосъдието може да бъдат подкопани по множество различни начини. Третият проблем, на който искам да се спра днес, засяга един конкретен въпрос, свързан с неадекватното снабдяване с ресурси. Това е хроничен проблем в някои звена на съдебните системи и положението се влошава поради крайно належащата необходимост да се ограничат публичните финанси, за да бъдат направени устойчиви.

Бюджетните ограничения могат да бъдат едновременно необходими и приемливи дори когато засягат съдебната система, подобно на случващото се в други области на публичните финанси – но само при условие, че съдебната система бъде съответно реструктурирана и реформирана така, че да може да продължи да действа и да осигурява качеството на своята работа с ограничени средства. Тук е същината на проблема. Аз самата идвам от държава, в която правителството, изглежда, нито иска да продължава да финансира съществуващата съдебна система, нито има желание да я реформира – макар че има възможност за сериозни реформи. Допълнителен проблем е, че времевите рамки на бюджетните ограничения и на реформите са несъвместими.

Съчетаването на нежелание да се запази финансирането с нежелание за провеждане на реформи не само ще влоши качеството на правосъдието, но представлява заплаха и за независимостта на съда. На първо място, налагането на финансови ограничения на съдилищата (или на някои от тях), без да се проведат реформи, които да позволят на тези съдилища да се справят и с по-малък ресурс, може да се разглежда като средство за упражняване на натиск върху тях. Второ, ако се влошат условията за предоставяне на качествено правосъдие, това се равнява на определено ограничаване на независимостта на съдилищата.

Въпросите и проблемите, които засегнах по-горе, са свързани помежду си, като в края на краищата сме изправени пред един кумулативен ефект, при който те могат взаимно да подсилват негативния си ефект. Със задълбочаването на бюджетните ограничения може да се засили тенденцията на инструментален подход към правосъдието, като при това се насърчат настроенятия за изборително отпускане на ресурси съобразно с определени политически приоритети. Ако няма гарантирана структурна независимост на съдебната система, нейната способност да се противопоставя и да търпи подобни тенденции не би била гарантирана. В резултат ще бъдат поставени под заплаха условията за предоставяне на еднакво, независимо и безпристрастно правосъдие.

3. Гаранциите за защита

Ние имаме нужда от силна, надеждна и устойчива структура за предоставяне на независимо, висококачествено правосъдие на територията на целия ЕС. При все че мерките за коригиране на недостатъците трябва да бъдат вземани на национално равнище, европейската перспектива запазва своето значение. Става дума за интерес на самия ЕС и институциите на европейско ниво могат да допринесат за по-обстоен преглед и задълбочен анализ на въпросите и проблемите, които стоят пред националните съдебни системи. Европейското равнище може да осигури освен това необходимия външен натиск за реформи.

Макар че приветствам създаването на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, необходимо е анализът да бъде задълбочен отвъд събирането на статистическа информация и данни за обществените нагласи.

Трябва да постигнем европейски стандарти относно структурната независимост на съдебната система, основани на принципа, че структурите трябва да премахнат риска от политическа намеса при упражняване на правосъдието.

Професионалистите от съдебните системи трябва да бъдат въввлечени сред участниците в този процес, защото те имат непосредствени наблюдения за въпросите и проблемите на съдебната система.

Необходимостта от създаване на някакъв вид нарочен механизъм за гарантиране на принципите на правовата държава на ниво ЕС представлява отделна тема в днешната конференция. Аз поддържам тезата, че има необходимост от разработването на такъв механизъм. Един от елементите на такъв механизъм, който заслужава да бъде обсъден, може и трябва да бъде замразяване на действието на принципа на взаимно признаване на съдебните решения в случаите, когато съдебната система на държава-членка сериозно деградира спрямо необходимите стандарти. Особено притеснителна е перспективата принципът за взаимното признаване на съдебни решения да продължи да действа по отношение на държава-членка, когато не са налице основните изисквания за наличие на взаимно доверие.

НЕЗАВИСИМОСТ НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изказване на г-н Евангелос Цурулис¹⁸

Наскоро участвах в един донякъде философски спор с колеги адвокати, който се въртя около образа на богинята на справедливостта. Чудехме се дали както в римските представи Справедливостта трябва да бъде сляпа и следователно безпристрастна; или като Дике от Древна Гърция очите ѝ трябва да са широко отворени, първо – за да вижда всички важни факти по всеки случай, и второ – за да прозира през опитите на властниците и на правителството да задушат гражданските права и правата на всеки човек в Европа. Както често се случва с нашего брата, не можахме да стигнем до едно общо разбиране относно предпочитаното състояние на образа на богинята на справедливостта, но всички се съгласиха, че със или без превръзка на очите правосъдието е и винаги трябва да бъде независимо.

Независимо от контрола или влиянието на каквито и да било политически, социални или финансови интереси и необременено с пристрастия, предразсъдъци или субективизъм. По-конкретно, правосъдието винаги трябва да бъде независимо и да стои далеч от изпълнителната и законодателната власт, както предопределя основният принцип за разделение на властите. Закрепен най-напред от Аристотел в неговата „Политика“, препотвърден в *Corpus iuris civilis* на Римската и на Византийската империя, и най-после – подкрепен и прокламиран от Монтеско и Русо, чиито вярвания бяха възприети от Френската революция, този ръководен принцип беше разпространен в цяла Европа и цивилизования свят и съставлява основна част от конституциите на повечето държави.

В днешните трудни времена клиентът на адвокатите – европейският гражданин, който посреща предизвикателствата на безпрецедентна международна икономическа, институционална и етична криза, естествено, не се интересува особено от историческия произход на правосъдието и от широкия спектър на значения и тълкувания на правните норми. Той обаче очаква и изисква едно независимо правосъдие, установено от закона, което ще се отнася към него безпристрастно („равенство на средствата в процеса“), ще разгледа неговия случай по честен и справедлив начин и при условията на публичност и ще разреши неговата претенция или спор чрез мотивирано, справедливо и изгълнимо съдебно решение. Той очаква също така правосъдието да бъде осъществено бързо и евтино, а ако не разполага с достатъчно финансови средства, той може с основание да се надява, че държавата е създала възможност за предоставяне на правна помощ, така че неговите основни права на ефективен достъп до правосъдие по граждански и по наказателни дела да бъдат защитени и гарантирани.

Въз основа на конституциите на държавите-членки на ЕС, на Европейската конвенция за правата на човека, Препоръките на Съвета на Европа за независимостта и ролята на съдите и за ролята на адвокатите, както и на Резолюцията на ООН за основните принципи за ролята на адвокатите и Европейската харта за основните права, вече е прието за дейст-

¹⁸ Г-н Евангелос Цурулис е гръцки адвокат, а към момента на провеждането на конференцията е и председател на ССВЕ (Съвет на адвокатурите и правните общества в Европа).

ващо право, че управлението и прилагането на правосъдието като отделен клон на правителството е поверено на съдебната система и магистратите във всяка държава на свой ред не трябва да се намират в отношение на подчиненост или зависимост от изпълнителната власт или от друг държавен орган или власт.

Независимостта на съда е (или трябва да бъде) постигната и съхранена чрез поредица от прости, но важни мерки: всички магистрати, след като преминат съответно обучение и подходящ изпитателен срок, трябва да стават **несменяеми**. Те може да бъдат отстранени само ако бъдат осъдени за тежко престъпление или след решение на своите колеги, когато поради болест, увреждане или професионална некомпетентност, или поради сериозно дисциплинарно нарушение те не са в състояние да изпълняват професионалните си задължения. **Въпросите за повишаването, назначаването и преместването на съдии** трябва да бъдат решавани единствено от съдебни съвети, съставени от техни колеги или по-старши съдии, без каквато и да било намеса или участие на представители на правителството или на парламента. Принципът на съдебната независимост и самоуправление е допълнително гарантиран от това, че наблюдението над съдиите трябва да се извършва само от по-старши съдии, както и от това, че дисциплинарната власт над магистратите е поверена на дисциплинарни съвети, съставени от по-старши съдии.

Независимостта на съда се гарантира също така и от трайното установяване на широко независима юридическа професия. Адвокатите, чрез членство в независими, самоуправляващи се адвокатски колегии, съставляват една незаменима и неразделна част от управлението и осъществяването на правосъдието, като по този начин оправдават характеризиранието им в Резолуциите на ООН като „незаменими участници в справедливото правораздаване“. Хората, които имат нужда от правосъдие, се обръщат първо към адвокатите. Адвокатите дават на хората своя безпристрастен съвет и им съдействат за започване на съдебно производство. Квалифицирани адвокати представляват гражданите по време на съдебното производство и чрез участието си в процеса допринасят на практика за осъществяване на дължимото правосъдие. Както беше казал Леиф Севон, бивш председател на Върховния съд на Финландия, „качеството на адвокатите влияе както на качеството на подкрепата, която гражданите получават, така и на качеството на правораздаването изобщо“.

Въпреки очевидния и отдавна известен принцип на разделение на властите, с голямо съжаление и тревога трябва да отбележим, че в няколко от цивилизованите държави на Европейския съюз доктрината и идеалът за независимост на съда са нарушени. Докато в някои случаи става въпрос само за спорадични опити за удовлетворяване на моментни цели и интереси на изпълнителната власт, в други случаи става въпрос за трайни тенденции. Временни или не, подобни нарушения или атаки срещу съдебната независимост трябва да бъдат квалифицирани категорично като противоконституционни и нарушаващи основните принципи на правовата държава, а следователно – напълно неприемливи.

В някои държави правителството (изпълнителната власт) подбира и назначава председателите на най-висшите съдилища без предварително съгласуване или без решение, взето от компетентен орган, съставен от съдии. В тези случаи правосъдието не може да бъде считано за истински независимо, нито можем да приемем с голяма степен на доверие независимостта и безпристрастността на най-висшите съдии. В подобни случаи тези най-висши съдии са принудени да поддържат сърдечни отношения с изпълнителната власт и в крайна сметка започват да удовлетворяват нейните прищевки с цел да си осигурят място в

управлението на върховните съдилища. Освен това, ако и когато бъдат назначени във върховните съдилища, такива съдии могат да се чувстват задължени – поради едно грешно насочено чувство на благодарност, да удовлетворяват исканията и плановете на изпълнителната власт – техният патрон, независимо от това кое е честно или законно в случая.

В някои други държави, в които изпълнителната власт среща съпротива или очаква да срещне съпротива от съдебната система по отношение на приложението на актове, които засягат правата на гражданите или основни разпоредби на конституцията, изпълнителната власт се опитва да преодолее тази съпротива или чрез промяна в закона и подчиняване на съдебната власт на правителството, или, което е дори по-лошо, чрез отказ да зачете и приложи решения, взети от компетентен съд на въпросната държава. За такива държави може да се каже, че само привидно зачитат основния принцип на разделение на властите, докато в действителност те превръщат независимостта на правосъдието в посмешище.

Само през тази година заместник-председателят на Европейската комисия и комисар по правосъдието г-жа Вивиан Рединг трябваше да се намеси най-малко в три случая, за да вкара в ред държави-членки, които отказваха да изпълняват определени решения на своите съдилища или да зачитат основните принципи на правата на човека и правовата държава. Нейните действия се увенчаха с успех и в трите случая, но самият факт, че трябваше да се стигне до такава намеса, е най-малкото притеснителен.

В друг случай ССВЕ трябваше да се намеси в една определена държава-членка, в която министърът на правосъдието се опита да прокара законодателство, което щеше да му позволи да се меси както си иска в работата на съдии и прокурори, като им отнема дела и ги пренасочва към други магистрати по свой избор, както и да се меси в независимостта на адвокатските колегии. Навременната и добре мотивирана намеса на ССВЕ и на други международни организации на юристи сложи край на плановете на въпросния министър и така беше отклонено едно напълно неприемливо посегателство върху независимостта на правосъдието.

Наскоро обаче станахме свидетели на опасно съгласувани опити от страна на изпълнителните власти в редица държави да се намесят и да подкопаят независимостта на правосъдието. Под предлог за защита на потребителите, а в някои случаи – чрез позоваване на искания на Тройката¹⁹, те представиха нещо като ужасен двустепенен „план“, който, разбира се, противоречи на основните цели на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието (независимост и ефикасност на правосъдието): първо, беше направен опит да бъдат назначени **професионални мениджъри** (не съдии) начело на съдилищата, и второ, за да бъде задушен гласът на юридическата професия, чиито членове са основните участници в правораздаването, беше направен **опит да бъдат понижени статутът и ролята на адвокатските колегии и да бъде прехвърлено регулирането на юридическата професия**, независимо от високата финансова и морална цена, към професионални мениджъри, назначени от изпълнителната власт и отговорни единствено пред нея.

Още по-притеснителен е фактът, че това прехвърляне на регулирането на адвокатите от адвокатските колегии към орган, съставен от професионални мениджъри, назначени от

¹⁹ Съвместна мисия на Европейската комисия, Европейската централна банка и Международния валутен фонд, която периодично предоговаря условията за подпомагане на държави от Еврозоната, които са изпаднали във финансова криза. – Б. пр.

правителството и отговорни само пред него, не беше ограничено само до държави, на които Еврозоната помага в момента да решат финансовите си трудности и които трябва да изпълняват изискванията на Тройката, но такова предложение бе направено и по отношение на държави, които са в добро икономическо състояние. По мое скромно мнение това показва наличието на ясна, предварително обмислена стратегия на изпълнителната власт да ограничи правото на достъп на гражданите до независимо правосъдие, като им откаже на практика ефективен достъп до юридически услуги, осигурявани от независими адвокати, членуващи в самоуправляващи се колегии, които са независими от управлението и контрола на изпълнителната власт.

Представители на някои от органите на изпълнителната власт, но най-вече някои професионални мениджъри твърдяха, че отдавна установените демократични принципи и традиции на държавите-членки в цивилизования ЕС няма да позволят на правителствата да командват или да се месят в работата на подобен регулаторен орган и че членовете на такъв регулаторен орган, водени от тези демократични принципи и традиции, няма да приемат заповеди и намеса от страна на изпълнителната власт. Въпреки заявените добри намерения и безукорната репутация на професионалните мениджъри от съществуващите управителни органи, този аргумент не е сериозен, а по-скоро подвеждащ. Точно в една демократична държава-членка министърът на правосъдието безочливо се опита да се намеси и да постави под свое пряко ръководство съдебната власт и юридическата професия. Заместник-председателят на Европейската комисия трябваше да се намеси в три демократични държави-членки, за да спре посегателствата спрямо демократичните принципи и конституционните норми. А в една друга демократична държава-членка точно в момента се правят опити управленските функции на адвокатската колегия да бъдат прехвърлени на орган, съставен от професионални мениджъри, чрез едни норми, които предвиждат, че председателят на адвокатския съвет трябва да изпълнява заповедите на министъра на правосъдието и на регулаторния орган!

Човек не може да не се запита чрез приемането на такива мерки какъв пример даваме на нашите източни съседи, които се борят да се освободят от задушавачата хватка на тоталитарното управление и копнеят да прегърнат принципите на демокрацията, свободата и справедливостта.

Не трябва да забравяме, че редица европейски държави, които се стремят към близко сътрудничество или членство в ЕС, гледат на държавите-членки на ЕС като на модел за подражание. Те възприемат демократичните принципи и практики на ЕС и за да реорганизируют своите съдебни системи и управлението на юридическата професия, те зависят от нашата подкрепа и от нашите знания. В много случаи ние им помагаме да подготвят и приложат необходимото законодателство, като наблюдаваме на условията, че правосъдието винаги трябва да бъде независимо (да бъде в действителност такова, но и да бъде възприемано като такова от гражданите), че адвокатите трябва да спазват основните ценности на юридическата професия и че като „незаменими участници в справедливото правораздаване“ всички, които практикуват право, трябва да бъдат членове на независими и самоуправляващи се адвокатски колегии. (Всъщност предварително условие за всяка нова държава, чиито съответни структури искат да се присъединят към ССВЕ, е самите адвокатски колегии да бъдат независими от контрола на правителството.)

Колко тъжно и иронично е, че такива добронамерени държави, които възприемат нашите принципи и системи и които гледат към нас, цивилизования ЕС, за да видят практическото приложение на тези важни принципи, вместо това биват изумени и разочаровани, като забележат техния упадък у правителствата на някои от малкото (засега) държави-членки на ЕС, които искат да прехвърлят функцията по управление на професията от самоуправляващи се колегии към държавни органи или комитети, съставени от професионални мениджъри, които не са адвокати. Едва ли това може да се нарече добър пример за нашите съседи и вероятни бъдещи членове на ЕС.

Трябва да подчертаем, че не беше представен нито един разумен и убедителен аргумент в полза на това напълно неприемливо прехвърляне на управленски функции, което също така пренебрегва обстоятелството, че независимостта и ефективността на юридическата професия, като част от независимата съдебна власт, са осигурени понастоящем без допълнителни разходи за гражданите и държавата. Адвокатските колегии финансират дейността си чрез членски внос, а членовете на техните председателства, съвети и работни групи работят без възнаграждение, като почетна служба.

В заключение, не би било неразумно да заподозрем, че сме изправени пред съгласувани усилия от страна на някои правителства и други структури да злоупотребят с правната система и да се възползват от нея като инструмент за прокарване на политическа или социална власт. Подобен опит (освен че е недалновиден и зле планиран) е анатема за тези основни принципи, върху които се крепи нашето цивилизовано общество и които са подчертани в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието. Европейските граждани искат да имат една съвременна, добре организирана и ефективна съдебна система, но те също така с право очакват участниците в нея (магистратите и адвокатите) да останат независими и свободни от външно влияние. Независимото правосъдие е първата и единствена надежда на европейските граждани – особено сега, в това време на финансова, институционална и социална криза. Нека не смазваме тази надежда, като се впускаме в излишни и вредни упражнения.

КЪМ НОВ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

Изказване на г-н Жан-Марк Сове²⁰

Като увод към моето изказване²¹ бих искал да оповестя нещо, което е очевидно: **защитата на правовата държава днес в Европа е задача и задължение от първостепенно значение.** В основата на това понятие са заложени важни предизвикателства, които представляват сърцевината на европейския проект: това е утвърждаването на държавите, които осигуряват зачитането на закона и правото и самите те го зачитат; това е преходът от изкушението на произвола към обединяването на различните общества около неизменни принципи като разделението на властите и зачитането на основните права на човешката личност.

Понятието за правова държава прогресивно се наложи в различни национални системи като ключово правно понятие на нашите общества до степен, че нашите отделни национални истории може да бъдат разглеждани като процес на възникване на правовата държава.

Сближаването на нашите национални истории е съпътствано от общоевропейско сближаване около общи ценности. Тези ценности трябва да бъдат съхранявани, защото те представляват самият смисъл на европейския проект. Ако те са поставени под заплаха в една от държавите-членки, целият ЕС ще бъде засегнат и следователно трябва да се намеси. Но кога и как? Тези въпроси са чувствителни по-специално защото засягат суверенитета на държавите и вероятно волята на техните народи. Вярвам, че отговорът, който трябва да бъде даден, трябва да бъде формулиран около две големи линии – гарантирането на общите ценности, които стоят в основата на ЕС, не е възможно освен чрез съвместяване на: (1) единно понятие за характеристиките на правовата държава и (2) ясна и точна рамка на действие на ЕС в тази област.

1. Концепция за характеристиките на правовата държава

1. Член 2 от Договора за Европейски съюз, на който се позовава преамбюлът на Хартата на основните права на гражданите на ЕС, придава на понятието „правова държава“ истинска юридическа стойност. Никои не може да отрече, че към настоящия момент нашите демокрации са изградени върху обща основа от ценности и принципи, които намират най-разнообразни юридически проявления – най-вече в европейските договори и в

²⁰ Г-н Жан-Марк Сове е заместник-председател на Държавния съвет на Франция (това е най-високата длъжност в институцията, а названието ѝ „заместник-председател“ е останало от времето, когато председател на Държавния съвет е бил президентът на републиката – б. пр.) и председател на Асоциацията на държавните съвети и на върховните административни юрисдикции в ЕС (АСА-Europe).

²¹ Текстът е писан в сътрудничество с г-н Оливие Фюш, съветник на административната юрисдикция и на Апелативния административен съд, командирован като сътрудник към заместник-председателя на Държавния съвет.

практиката на Съда на ЕС – в Европейската конвенция за правата на човека и в практиката на Съда в Страсбург, и пряко или непряко – в отделните национални конституции. Върховните съдебни органи на европейските държави също са се произнасяли за смисъла на това понятие и са допринесли по също толкова обвързващ начин за това понятието да се изпълни с конкретен смисъл.

2. С помощта на тези разнообразни източници се очертава **една концепция за условията на правовата държава**, която е основана на три стълба.

Първо, **защитата на основните права**. Правовата държава предполага гарантирането на правата и свободите, които са присъщи на самата идея за човечеството. Тази концепция, която трябва да се разглежда като продължение на една определена идея за естествено право, е закрепена в правния ред по много и разнообразни начини: във Франция Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 година подчертава например, че тези права са „естествени, неотменими и свещени“²². В Германия основният закон на страната ги определя като „ненарушими и неотменими“²³ и като „основа на всяка човешка общност“²⁴. **Най-важните от тези права са правото на живот и човешко достойнство, правото на свобода във всичките ѝ форми, правото на равенство и забраната за дискриминация**²³.

Вторият стълб на правовата държава почива върху **гарантирането на върховенството на правото**. В основата му стои изискването за **разделение или баланс на властите**, основано върху простата идея, че е добре „едната власт да възпира другата власт“²⁴. Независимостта на правосъдието по-специално, но също и другите инструменти за ограничаване на властта – институциите с независимо управление, свободата на медиите, свободата на изразяване и свободата на действие на неправителствените организации, са от съществено значение в тази връзка. Решението на Конституционния съд на Унгария от 16 юли 2012 г. относно статута и възнаграждението на съдиите ни припомни това по много подходящ и категоричен начин²⁵.

3. И на последно място (това е третият стълб) – правовата държава винаги се съчетава

²² В преамбула към Декларацията за правата на човека и гражданина във Франция.

²³ Зачитането на основните права е въпрос от такова централно значение, че то представлява един от най-важните елементи от мотивите на съдиите, когато решават спорове, свързани с взаимодействието между нашите правни системи. Вижте например в германското право решенията *Solange I* (29 май 1974 г.), *Solange II* (22 октомври 1986 г.) и *Solange III* (7 юни 2000 г.), както и решението от 30 юни 2009 г. на Федералния конституционен съд относно Договора от Лисабон; във френското право решенията № 2004-496 DC от 4 юни 2004 г. и № 2006-540 DC от 27 юли 2006 г. на Конституционния съвет, както и решенията *Societe Arcelor Atlantique* (CE, ass., 8 февруари 2007 г., № 287110, Rec. p. 56) и решението *Conseil national des barreaux* (CE, sect., 10 април 2008 г., № 296845, Rec., с. 129); в италианското право решенията *Granital* (8 април 1984 г.) и *Fragd* (13 април 1989 г.) на италианския Конституционен съд.

²⁴ Монтеско, Ш. *За духа на законите*. Книга 11, глава 4, 1784: „Историческият опит показва, че всеки човек е склонен към злоупотреба. (...) За да няма възможност от злоупотреба с властта, е необходима такава обществена уредба, че едната власт да възпира другата“.

²⁵ Решение № 33/2012 от 16 юли 2012 г.

със съществуването на една „истински демократична“ форма на управление, казано с думите на Европейската конвенция за правата на човека²⁶.

Между тези понятия понякога се прави разграничение, както например в Хартата за основните права или в чл. 2 от Договора за Европейския съюз. В действителност обаче ми се струва, че има много аргументи, които навеждат на извода, че двете понятия са вътрешно свързани: **няма демокрация без правова държава, нито правова държава – без демокрация.**

На първо място, демокрацията често пъти справедливо е определяна както като „**един принцип на свобода**“, така и като „**един принцип на легитимност**“²⁷ – с други думи, колкото като политически режим, основан върху суверенитета на народа, толкова и като държава на свободите.

Прочитът на чл. 2 от Договора за Европейския съюз също върви в тази посока. Струва ми се всъщност, че изброяването на понятията („ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и зачитането на правата на човека“) не е основано на разграничаване и йерархия между тези понятия, а по-скоро на тяхното сближаване, тяхната свързаност, дори тяхното сливане.

Най-после, изследването на връзката между правовата държава и демокрацията ни кара да поставим и един онтологичен въпрос, който може да бъде представен по-просто така: **може ли един народ да реши да се погуби? С други думи, може ли суверенно изразената воля на една нация да доведе до отричане на основните права? Отрицателният отговор е по-вероятен**, дори и само заради поуките на европейската история на XX век и „законните държавни преврати“, които я белязаха: случвало се е свалянето на демокрацията и ограничаването на основните права да се извършва по привидно демократичен път, но въпреки това винаги е било в противоречие с автентичната воля на засегнатите народи.

Предвид тези исторически, политически и юридически аргументи следва да бъде възприето едно по-амбициозно понятие за правовата държава, и по-общо за ценностите, закрепени в чл. 2 от Договора за Европейския съюз. Оттук изглежда от съществено значение на европейско равнище да бъдат приложени механизми, които да позволят предотвратяването и преодоляването на всяко нарушение, което бъде установено в тези области. В държавите-членки, за които се предполага обаче, че са правови държави, едно подобно начинание трябва да се основава на строго определена, но ефективна рамка на действие от страна на ЕС, за да не се получи двоен риск от безпомощност (на ЕС) и от подкопаване на суверенитета на държавите и волята на техните народи.

²⁶ Преамбюл към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

²⁷ Вж. например P. Lauvaux. *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris: PUF, 3^{ème} ed., 2008, p. 15–62. В друга епоха и в друг контекст René Capitant определя демокрацията не като форма на управление, а като „режим, при който отношенията между хората са уредени съобразно с принципа на тяхната свобода и на тяхното равенство един спрямо друг“ (René Capitant. *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*. Paris: Bordas, 1972, p. 7).

II. Една строго определена, но съвместима с ефективно действие рамка на критериите за намеса на Европейския съюз

Не всяко установено посегателство спрямо правовата държава трябва да предизвиква намесата на ЕС. Доколкото той е подвластен на принципите на предоставената компетентност, на субсидиарността и на пропорционалността²⁸, една амбициозна представа за неговата намеса трябва да бъде пренебрегната особено когато става въпрос за материя, спрямо която Съюзът няма изключителна или споделена²⁹ с държавите-членки компетентност. С други думи, намесата на Европейския съюз в тази област трябва да бъде разбрана като **последно средство, последна спирачка срещу отклонения, които институциите на една държава-членка, за която се предполага, че е правова държава, не могат да коригират**. Следователно намесата на ЕС трябва да бъде подчинена на условия, които са предварително строго определени, но и които не са все пак невъзможни за изпълнение. В обратния случай механизмът по чл. 7 или всеки друг подобен механизъм биха предизвикали основателни съмнения относно своята ефикасност.

1. Отклоненията, за които става въпрос, трябва, на първо място, да се изразяват в **тежки нарушения**, т.е. такива, които съставляват **тежко посегателство спрямо правовата държава**, така както тя е дефинирана по-горе. Тежестта на посегателството трудно може да бъде обяснена абстрактно. Най-често само чрез едно внимателно и обстойно претегляне на всеки случай може да се достигне до заключението за тежестта на определени нарушения на правовата държава.

2. На следващо място, въпросните посегателства по своята природа трябва да бъдат **системни и структурни**. Едно обикновено нарушение, което се проявява само веднъж, или дори системни нарушения, които обаче засягат само отделни сектори, не би трябвало да предизвикват намеса от страна на Европейския съюз. Тези критерии са **кумулятивни**, а не алтернативни. С други думи, едно системно и структурно посегателство може да се разбира като **сеизмичен трясък, който засяга цяла една правна система** и който най-често е следван от повторения, които засягат една или няколко важни точки от тази правна система и се разпространяват така, че поставят под заплаха самите устои на правовата държава.

3. Най-после, новият механизъм за защита на правовата държава би трябвало да почива на едно **строго определено разбиране за принципите на взаимно доверие и на субсидиарност**. В конкретния случай и особено щом става въпрос за тема, която е извън сфе-

²⁸ Член 5 от Договора за Европейския съюз.

²⁹ Или поне докато е в сила втората алинея на чл. 6 от Договора за Европейския съюз („Разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза“) и чл. 51 от Хартата на основните права в Европейския съюз („1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза. 2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“).

рата на изключителната компетентност на Европейския съюз, трябва първо да се позволи на правната система на засегнатата държава-членка да възстанови сама вътрешното си равновесие чрез вкарване в действие на наличните механизми за действие, и по-специално чрез намеса на съдебната власт. **В основата на нашата позиция стои въпросът дали правосъдната система има, или няма капацитет да пресече посегателствата, да ограничи или да преустанови проблемите, преди те да са се превърнали в системни нарушения.** И тази правосъдна система – това е, на първо място, националната съдебна власт на държавата, но на второ място, и европейското правосъдие – Съдът на Европейския съюз и Европейският съд за правата на човека – в рамките на тяхната компетентност.

Възможността за намеса на Европейския съюз може да бъде разгледана само когато посегателството не може да бъде поправено чрез действията на тези основни и солидни гаранции (на правовата държава).

Така *a priori* противодействие на равнище Европейски съюз може да се задейства само при изключително малобройни случаи, които съответстват на сътресения, свързани с тежки, системни и структурни нарушения, дори ако са прикрити привидно зад изразена народна воля.

4. Остава един въпрос – въпросът за сигнала за тревога, т.е. за установяването на проблемните ситуации – как да установим, че има такава ситуация? Отговора на този въпрос зависи ефективността на всеки механизъм за намеса, създаден от Съюза. Струва ми се, че само плурализмът и **съчетаването на различни гледни точки ще позволят да бъдат установени фактите и ще осигурят тяхната обективна преценка.** Следователно трябва да се извлече полза от възможностите на наличната експертиза и ако се установи, че такава липсва, да се развие нова. **Да се мобилизира съществуващата експертиза** – това означава на първо място да се разчита на институциите на ЕС, Комисията, Съвета и Парламента – последният доклад на г-н Таварес ясно показва, че такава експертиза съществува. Да се създаде нова експертиза, означава да се развие сътрудничество с други европейски институции – мисля предимно за специализираните органи на Съвета на Европа, и по-специално за Венецианската комисия³⁰, която вече повече от четвърт век върши забележителна работа, или за комисаря по правата на човека към Съвета на Европа. Това означава също, че ако е необходима различна експертиза, трябва да се търси помощта на независими и безпристрастни експерти, каквито са съдиите от националните върховни съдилища, някои от които биха могли да получат мандат от институцията на Европейския съюз да оценят конкретна критична ситуация. От друга страна, макар че европейските асоциации на върховните национални юрисдикции трябва да играят важна възпитателна роля по отношение на гарантирането чрез съд на основните права, изглежда трудно да им бъдат поверявани мисии за оценки, които не съответстват *a priori* на техния предмет на дейност, а още по-малко на съответните компетентности на техните членове, които не биха могли чрез обединение на равнище Европейски съюз да разполагат с повече правомощия, отколкото са им дадени с конституциите и националните закони, регламентиращи тяхната дейност.

³⁰ Европейска комисия за демокрация чрез право, консултативен орган към Съвета на Европа за разглеждане на въпроси от конституционен порядък. – Б. пр.

Създаването на нова експертиза може да бъде постигнато несъмнено и чрез разширяване на мандата на Агенцията за основните права на Европейския съюз, за да може тя поне в такива случаи да оценява положението на равнище отделни национални държави, ако се намери за уместно, по поръчка на някоя от институциите на Съюза.

Европейският съюз е основан върху общи ценности, които изразяват един споделен идеал. Тези ценности не трябва да бъдат обект на преговори, пазарлъци или посегателства; те не може да бъдат забравяни или пренебрегвани.

Трябва ли да се развие и задълбочи механизмът за защита на правовата държава в Съюза? Амбициозното разбиране за правовата държава, което аз защитавам, навяжда на положителен отговор.

Тази материя обаче е комплексна и деликатна, доколкото засяга едновременно сърцевината и границите на установените отношения между Европейския съюз и държавите-членки; **следователно е необходимо да се прояви воля, но също и предпазливост.**

Предизвикателството пред Европейския съюз и пред държавите-членки е голямо. То изисква **да се отиде напред, като се подсили капацитетът за експертиза на критични ситуации**, които са от такъв мащаб, че да предизвикат ответна реакция от страна на Европейския съюз. Това подсилване не може да стане без **един по-задълбочен размисъл върху усъвършенстването на механизма по чл. 7 или създаването на някаква допълнителна процедура.**

Най-малкото, което може да се каже по този повод, предвид опита от последните две десетилетия, е следното – **Европа може и трябва да се справи по-добре.**

КЪМ ЕДНА ПО-ИНТЕГРИРАНА ЕВРОПЕЙСКА ЗОНА НА ПРАВОСЪДИЕ, ОСНОВАНА НА ВЗАИМНО ДОВЕРИЕ – НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

Изказване на г-жа Мора Макгавън³¹

Благодаря. Като член и представител на юридическата професия, за мен е голяма чест да бъде поканена и да взема участие в дебат на толкова високо равнище.

Дебатите за трансграничната престъпност трябва винаги да включват жертвите и свидетелите, както и тези, които са заподозрени или обвинени в извършването на престъпление, чиито права и интереси също трябва да бъдат защитени. Има създадени системи за взаимодействие на полицията и прокуратурата на национално и европейско равнище, чрез органи като Европейската мрежа за съдебно сътрудничество и Европол, и приети законодателни мерки като Европейската заповед за арест, Европейската заповед за предаване на доказателства и предстоящата Европейска заповед за разследване, чрез която ще бъдат откривани свидетели и събирани доказателства. При повдигането на обвинение срещу лице за извършено престъпление жертвите се ползват със закрилата на държавата, макар че все още трябва да бъде извървян дълъг път от държавите-членки, преди да сме сигурни, че всички жертви получават подходяща закрила, в състояние са да предявят всички необходими доказателства пред съда и получават компенсация за загубата и вредите, които са претърпели. Заподозрените и обвинените далеч не разполагат с такава подкрепа, а вместо това трябва да разчитат на правата, които са установени, за да ги защитават, и да се надяваме, на правен съвет, ако могат да ползват такъв.

Адвокатският съвет на Англия и Уелс напълно подкрепя съдебното сътрудничество по наказателни дела на европейско равнище, основано на принципа на взаимното признаване на съдебни актове. Запознати сме, разбира се, с конкретното разширяване на правомощията според Лисабонския договор, включително и по някои видове тежка трансгранична престъпност; запознати сме и с мерките за постигане на някои други политически цели на ЕС, но няма да приемем нови мерки извън тези, които са вече конкретно определени, които могат да имат за предмет или да доведат до резултат, който подкопава наказателноправните традиции на държавите-членки.

Ще разгледам мерките, свързани със защитата, в три точки:

- Конкретни мерки на ниво ЕС за гарантиране на процесуалните и други права на защитата;
- Гарантирането на правото на защита в други европейски правни инструменти, например при запорирането и конфискацията на имущество; при злоупотреба с пазарно положение;
- Улесняване на работата на защитата в трансгранични случаи, например събиране на доказателства, намиране на свидетели.

³¹ Г-жа Мора Макгавън е адвокат, председател на Адвокатския съвет на Англия и Уелс.

1. Гарантиране на процесуалните и другите права на защита

Отдавна известна критика към европейското наказателно право е, че на европейско равнище е отдадено предимство на мерките от областта на наказателното преследване, и по-специално на Европейската заповед за арест, а мерките за защита, които са необходими, за да се установи равновесие, все още не са приети изцяло.

През последното десетилетие Адвокатският съвет на Англия и Уелс беше сред многото заинтересувани страни, които активно подкрепяха усилията на Комисията да поправи това неравенство. Повечето от планираните мерки за гарантиране на правото на защита са в съзвучие с права, които са вече закрепени в Европейската конвенция за правата на човека, но не всички те намират своето приложение в законите и съдебната практика на държавите-членки. Една от наличните възможности е при нарушаване на правото на защита да бъдат заведени съдебни дела. Но по-доброто решение за тези права е може би те да бъдат заложили изрично в закона и практиката – от момента на първия контакт с полицията, през местните съдилища и изобщото по отношение на целия контакт между обикновените граждани и наказателноправната система.

През 2004 година при обсъждане в Съвета се провали първоначалното законодателно предложение на Европейската комисия всички основни права във връзка с правото на защита да бъдат регулирани чрез приемането на едно рамково решение.

Вместо това Стокхолмската програма на Европейския съвет от 2009 година призова Комисията да приеме серия от отделни предложения за мерки, известни като **Пътна карта за укрепване на процесуалните права**³². Беше преценено, че разделянето на правата в различни инструменти ще даде по-добри възможности за успех. Макар и с голямо забавяне, този подход вече доведе до осъществяването на три от планираните в Пътната карта мерки:

- Мярка А – правото на писмен и устен превод в наказателното производство;
- Мярка Б – правото на информация за правата и повдигнатите обвинения;
- Мярка В – правото на достъп до адвокат и консулска помощ, която беше приета наскоро, но прилагането ѝ се планира едва за ноември 2016 г.

Това е най-сериозната гаранция за правото на защита. Досега е уредено изрично следното:

- Правото на (ранен) достъп до адвокат за заподозрените и обвиняемите, и по-специално – когато те са задържани; преди и по време на разпитите; по време на събирането на доказателства; преди явяването в съд;
- Принципът на конфиденциалност на съобщенията между адвоката и заподозрения или обвиняемия;
- Правото на заподозрения или обвиняемия да информира за задържането си някое трето лице;
- Правото на заподозрения или обвиняемия, който е задържан, да се съобщава с трети лица и с консулските власти на своята държава;

³² Вж. Резолюция на Съвета от 30 ноември 2009 година относно Пътна карта за укрепване на процесуалните права на заподозрени лица и на обвиняеми в рамките на наказателното производство, 2009/С 295/01, ОВ, година 52 от 4 декември 2009 г. – Б. пр.

- Възможността определени права да бъдат временно ограничавани в извънредни случаи и само при строго определени условия;
- Правото на лице, което е обект на Европейска заповед за арест, да има достъп до адвокат в страната, която осигурява изпълняването на заповедта, и да назначи адвокат и в държавата, която е издала заповедта – така нареченото „двойно представителство“.

Към настоящия момент ние сме в очакване на предложение по Мярка Г – правото на правна помощ. Правото на достъп до адвокат е добро развитие и е много необходимо, но въпросът е – кой ще плати за него? Изглежда, че тази мярка поставя най-голямото от всички предизвикателства досега.

В нашата собствена съдебна система ние отдавна признаваме, че чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека – правото на справедлив процес, изисква от държавата да осигури юридическо представителство по наказателните дела.

Това е сложен въпрос. Подготвителните работи на Европейската комисия в тази област разкриха, че има значителни различия в подходите, възприети досега от държавите-членки: има големи различия по отношение на въпросите дали да се извършва проверка на доходите, с които разполага лицето; дали да се проверяват шансовете делото да бъде спечелено или загубено; дали съществува, или не съществува система за осигуряване на спешно явяване на защитник; какви са механизмите за осигуряване на качеството на защитата, и така нататък.

В качеството ми на председател на адвокатски съвет аз мисля, че наличието на справедлива система за правна помощ е от съществено значение за ефективното управление на наказателното правосъдие. Не става въпрос само за пари, но и за механизми за осигуряване на явяването на съответно квалифицирани, независими и опитни адвокати, които могат да изпълнят своите професионални задължения с подходящи средства за предоставяне на ефективна защита.

Освен това наличието на ефективни и ефикасни защитници може да допринесе за намаляване на забавянията на делата, да доведе до признаване на виновността на един ранен етап от процеса, да ограничи броя на спорните въпроси, които ще се изясняват по време на процеса, и да предотврати съдебни грешки, които струват скъпо на държавата – както изчислено в пари, така и от гледна точка на общественото доверие.

Други права все още очакват действие от страна на ЕС, като част от тях са предвидени в Пътната карта:

- Специални гаранции за децата и лицата в уязвимо положение;
- Презумпцията за невинност и правото на отказ от даване на обяснения;
- Приложението на принципа *ne bis in idem*.

Разбираме, че предстои част от тези права да бъдат включени в пакет от мерки, които ще бъдат приети през следващите няколко седмици, и заедно с всички вас чакаме с нетърпение да се включим в работата по тях.

Надяваме се също да видим Комисията да продължи своята инициатива от наскоро представената Зелена книга в областта на задържането³³, като регламентира правото на съдебен контрол над основанията и условията за задържане.

³³ Вж. Зелена книга „Укрепване на взаимното доверие в европейското съдебно пространство“ – Зелена книга относно прилагането на законодателството на ЕС по наказателноправни въпроси в областта на задържането, COM/2011/0327, *окончателен*. – Б. пр.

Наличието на минимални стандарти в тези области продължава да бъде от жизненоважно значение, за да сме сигурни, че системата за наказателно правосъдие при трансгранични случаи осигурява подходяща защита за заподозрените и обвиняемите лица и позволява справедлив съдебен процес.

Съдебните зали предизвикват страх и объркване у децата и хората с увреждания и това допълнително увеличава напрежението, на което те са подложени, докато отговарят на въпроси. За да могат да се защитят, е необходимо да им бъде осигурена подходяща подкрепа.

Отдавна е известно, че условията в затворите в различните европейски държави не съответстват на хуманните условия, при които трябва да бъдат задържани лицата, които очакват съдебен процес, като често продължителността на това очакване далеч надхвърля границите, които може да бъдат наречени „разумни“.

Зелената книга на Комисията от 2011 година за условията на задържане не разгледа изрично въпроса за задържането след осъждане и това е различна област, която заедно с алтернативите на лишаването от свобода би могла да попадне във фокуса на бъдещи мерки на ЕС.

1. Други права във връзка с правото на защита

Не трябва да има съмнение – особено в случаите, когато едно лице е обвинено или осъдено за престъпление в държава, различна от държавата по неговото местоживееие, че наличието на различни мерки на европейско равнище, които позволяват лицето да остане и да изчака началото на процеса у дома, ако е подходящо, или да изтърпи там своето наказание, особено ако то не е свързано с лишаване от свобода, е много полезно не само за самия обвиняем, но изобщо за правосъдието като цяло.

Мисля по-специално за следното:

- Европейската заповед за мерки за процесуална принуда – Рамково решение на съвета 2009/829/ЈНА (ОЈ L 294 от 11/11/09);
- Трансфер на осъдени лица – Рамково решение на съвета 2008/909/ЈНА (ОЈ L 327 от 05/12/08);
- Пробация – Рамково решение на съвета 2008/947/ЈНА (ОЈ L 337 от 16/12/08);

Взаимното доверие, както става ясно от заглавието на днешния панел, е ключът към успеха на взаимното признаване (на решения) и към сътрудничеството между националните власти, върху което почива успехът на всички тези инструменти.

За да бъде подоброено взаимното доверие, ще е необходимо също така да бъде осигурена подкрепа за обучението по право на ЕС на всички участници в процеса – от полицаите до съдиите, особено относно въпросите на взаимодействието между директивите, Хартата и практиката на Съда на ЕС.

Също така призоваваме Комисията да прилага в пълна степен процедурите за преглед на изпълнението и контрола, които са предвидени в тези мерки, и да съдейства за отстраняване на трудностите при изпълнението към момента, в който те бъдат установени.

2. Гарантиране на правото на защита в други европейски правни инструменти

В бъдещите предложения за мерки на европейско ниво, които ще се приемат в подкрепа на наказателното преследване, трябва да бъде отделено по-специално внимание на правото на защита; същото се отнася и за предложения, свързани с налагането на санкции в други области от политиките на ЕС.

Няколко примера:

- Предложението от 2011 година за наказателни санкции за злоупотребата с вътрешна информация и манипулация на пазара (COM(2011)0651) – при което бяха повдигнати редица проблеми във връзка със забраната за повторно привличане към наказателна отговорност за едно и също деяние;
- Предложението от март 2012 година за Директива за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в ЕС;
- Предложението от юли 2013 година за създаване на европейски прокурор (понастоящем с т.нар. жълт картон, оспорено от 11 държави-членки във връзка с принципа за субсидиарност).

3. Улесняване на работата на защитата в трансгранични случаи

Ето един прост въпрос, който показва мащаба на предизвикателствата, пред които е изправена защитата – може ли подсъдим в държавата А да получи правна помощ, за да упълномощи адвокат или детектив, който да му помага при събирането на доказателства в държавата Б?

Както казах в началото, на европейско и на национално равнище вече са създадени системи и мрежи, които подкрепят страните в борбата с престъпността. Заподозрените и обвиняемите обаче са оставени само на своите собствени възможности, което на свой ред означава, че трябва да се разчита повече на възможностите на т.нар. меко право – неформални мрежи от адвокати, като например Европейската асоциация на адвокатите по наказателни дела (European Criminal Bar Association), които осигуряват освен всичко друго и обучение и обмен на добри практики, като по този начин улесняват взаимното разбирателство, а оттам – и взаимното доверие във възможностите на различните съдебни системи.

Очакваме от Комисията да финансира подобни дейности, а от държавите-членки – да осигурят възможности на заинтересуваните лица да се възползват от тях.

Очакваме също така и ускорено развитие и прилагане на инструментите на електронното правосъдие, в това число например видеоконферентните връзки за улесняване на разпита на свидетели, включително и в полза на защитата, разбира се, ако са налице достатъчно гаранции, че няма да се накърнят права; повече юридически текстове и информация да бъдат достъпни в интернет за ползване от обвиняемите и техните адвокати; както и предоставянето на информация, която да улесни откриването на подходящ адвокат в друга държава-членка, когато е необходимо.

4. Други въпроси

Макар и на пръв поглед да не се разбира от само себе си, на европейско равнище има мерки, разработени с цел улесняване на наказателното преследване, които биха могли да

разрешат проблеми от гледна точка на защитата, като например прегледа на Европейската заповед за арест (ЕЗА) и допълнителното предложение за Европейска заповед за разследване (ЕЗР). Понастоящем те са обект на активни дискусии. Днес ще кажа само, че от гледна точка на защитата бихме приветствали по-нататъшни дискусии за начина, по който държавите прилагат принципа на пропорционалност при ЕЗА, както и необходимостта от ЕЗР, което би съдействало за ограничаване на злоупотребите с ЕЗА с цел да бъдат събрани свидетелски показания.

Хартата на основните права

Макар че Хартата на основните права беше приета през 2000 година, тя получи своята пълна юридическа стойност едва след Договора от Лисабон през 2009 година. В областта на наказателния процес тя предлага сериозни процесуални гаранции, като например – правото да бъдеш изслушан от съд, правото на защита, правна помощ, достъп до информация за процеса и мотивите на държавните органи, принципа на законност и пропорционалност на наказанието. Има и материални права, които са свързани с тях – забрана за малтретиране, забрана за задържане без справедлив процес и защита от дискриминация във всичките ѝ форми. Хартата дава сериозна защита, каквато ЕКПЧ не може да даде – властта на националните съдилища по своя инициатива да откажат прилагането на законодателство, което не съответства на нормите на Хартата. Държавите-членки и институциите на ЕС не бива да забравят, че Хартата се прилага в областта на наказателния процес, и да я зачитат при изработването и прилагането на бъдещи правни норми на европейско равнище.

Жертвите

Великобритания е лидер в развитието на законодателството в тази област и Адвокатският съвет приветства предприетите мерки на европейско равнище.

Директива на Съвета 2004/80/ЕС от 29 април 2004 година относно обезщетяването на жертви на престъпления. Обезщетяването се прилага по отношение на национални и трансгранични престъпления, независимо от това коя е държавата по местоживееене на жертвата или в коя държава-членка е било извършено престъплението. Директивата създава система за сътрудничество между националните власти за обмен на искания за обезщетения при престъпления с трансграничен елемент.

Минималните стандарти относно правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления осигуряват равенство на правата и защитата на жертвите на престъпления в целия ЕС – те са ежегодно около 75 милиона. Държавите-членки са обвързани от срок до края на 2015 година да ги приложат в националното си законодателство. Директивата цели да гарантира, че във всичките 28 държави-членки:

- Представителите на държавните институции се отнасят с уважение към жертвите на престъпления и полицията, прокурорите и съдиите са обучени да се отнасят към тях по подходящ начин;
- Жертвите получават информация за правата си и за развитието на техния случай по разбираем за тях начин;
- Във всяка държава-членка съществуват механизми за подкрепа на жертвите;
- Жертвите могат да участват в процеса, ако искат, и получават необходимата помощ, за да участват;

- Има механизми за установяване и съответна защита на жертви на престъпления, които са в особено уязвимо положение – като например деца, жертви на изнасилване, лица с увреждания;
- Жертвите са защитени през периода, докато полицията разследва престъплението, и по време на съдебния процес;
- Жертвите имат право разходите им да бъдат възстановени, собствеността им да бъде върната и да получат решение за обезщетяване на вредите от извършителя на престъплението в разумен срок.

Европейската заповед за защита на жертвите от престъпления от 2012 година допълва европейското законодателство за охранителните мерки в гражданските производства, като и двете разширяват приложението на охранителните мерки до територията на другите държави-членки.

В становището, което Адвокатският съвет даде по проекта за Директива за правата на жертвите, ние поискахме защитата да обхване и свидетелите, които също имат нужда от защита и определена сигурност, когато представят доказателства. Това би осигурило по-добри доказателства по време на процеса както за жертвите, така и за защитата.

Следващи стъпки:

- Колкото е възможно по-скоро завършване на изпълнението на **Пътната карта за процесуалните права**, както и на приемането на мерки, които гарантират минимални стандарти за другите вече посочени права на защитата, и най-вече приемането на **задължителни мерки в областта на предоставянето на правна помощ**;
- Приемане на мярка на европейско равнище, която да осигури **исков път за защита** в случаите на нарушаване на процесуалните гаранции или на злоупотреба с инструментите за взаимно признаване на съдебни решения;
- Включване на **подходящи гаранции за правото на защита и в други европейски инструменти** във всички случаи, когато има вероятност да се стигне до санкция;
- Да се направи оценка, а ако е необходимо – и да се внесат поправки в съществуващите европейски мерки в областта на наказателния процес, така че правото на защита да бъде съответно гарантирано;
- Бързото приемане или пълното прилагане от всички държави-членки на мерки като Европейската заповед за мерките за процесуална принуда – Европейската комисия трябва да направи необходимото това да се случи;
- Европейската комисия да следи активно за прилагането от страна на държавите-членки на вече приетите мерки и когато е необходимо, да не се колебае да започва наказателни процедури срещу държавите;
- Реформа на законодателството във връзка с Европейската заповед за арест с цел да бъдат ограничени злоупотребите с нея и приемането на съпътстващи мерки като Европейската заповед за разследване;
- Осигуряване на финансиране за обучение и обмен на добри практики между адвокатите, съдиите и прокурорите;
- Продължаване на инвестициите за развитие на електронното правосъдие.

Институционални мерки

- Да се назначават в Съда на ЕС съдии, които имат опит в наказателните дела, и да се организира подходящо обучение по наказателно право на всички съдии от Съда на ЕС, които разглеждат такива дела;
- Да се направи необходимото, доколкото е възможно, служителите на Европейската комисия, които подготвят проекти на европейското законодателство в тази област, да имат опит в наказателното право, който е извлечен от различните правни традиции на държавите-членки. Европейската комисия да използва повече временно наети експерти, които да запълнят празнините така, че да бъде постигната необходимата експертиза в различни области.

КЪМ ЕДНА ПО-ИНТЕГРИРАНА ЕВРОПЕЙСКА ЗОНА НА АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОСЪДИЕ

Изказване на г-н Сабино Касезе³⁴

1. Административната интеграция и напреженията около съдебното сътрудничество

Процесът на административна интеграция в Европа се развива в много посоки:

- a. вертикално – националните администрации са подчинени на правото на ЕС и са инструмент за неговото прилагане;
- б. хоризонтално – националните администрации са задължени да разтворят вратите си една към друга, да приемат еднакви правила и политики, да се приближат към сливане;
- в. в хоризонтално и във вертикално отношение административните агенции бавно стават част от една единна нова структура, която все пак е съставена от отделни участници, които имат общо задължение за сътрудничество.

В толкова различни области като земеделието, сигурността на храните, опазването на околната среда, банковото дело, електричеството и газта националните и европейските органи регулират обществените отношения съвместно, като първите действат като органи на вторите.

Този процес включва ли също съдилищата? Възможно ли е съдебният контрол върху законността на актовете на администрацията на национално ниво да бъде интегриран в една европейска съдебна рамка?

Според мен тук съществува едно напрежение: от една страна – сътрудничеството между съдебните органи е трудно постижимо; от друга страна – то е необходимо.

Въпреки че Европейският съюз има дълъг опит в споделянето на законодателната си компетентност, споделянето на правосъдната компетентност е невъзможно. Въпреки че сътрудничеството между националните административни органи и между националните и европейските административни органи изисква адаптирането на политики и решения, сътрудничеството между съдилищата не може да бъде постигнато чрез адаптиране на политики; всъщност съдилищата не действат въз основа на политики, а имат властта да решават в условията на независимост, като вземат отделни решения за всеки отделен случай. Значи, всеки опит да се насърчи или да бъде въведено задължение за сътрудничество рискува да подкопае независимостта на съда. Следователно е необходимо да се намерят различни, специфични начини за съдебно сътрудничество.

Съдебното сътрудничество между административните съдилища на национално и на европейско ниво обаче е необходимо по много причини. Първо, административното правосъдие се основава на универсални принципи, които представляват част от основите на демокрацията – правото на контрол от безпристрастен орган над актовете на администрацията; правото на изслушване пред този орган и правото на представяне на искания при условията на състезателна процедура; правото да бъде получено мотивирано решение;

³⁴ Г-н Сабино Касезе е съдия в Конституционния съд на Италия.

правото на обжалване на това решение. Бих препоръчал да не се съсредоточаваме само върху Европейския съюз, но да погледнем как стоят нещата на световно равнище, където има вече добре развито глобално административно право.

Второ, на европейско ниво, ако отделните правни системи са интегрирани и се уеднаквяват спрямо определени основни общи стандарти, административното правосъдие също трябва да бъде уеднаквено. Материалното и процесуалното право трябва да напредват с еднакви темпове. Иначе има риск, дори и да бъдат възприети общи правила, те да станат обект на противоречиво тълкуване и приложение. Ако е вярно, че *ubi ius, ibi remedium* (където има право, трябва да има и процесуално средство за неговата защита), необходимо е да се подобрят единството и еднообразието в приложението на правото на ЕС, включително и по пътя на съдебното сътрудничество. Например правото на добро управление, закрепено в чл. 41 от Хартата на основните права, не може да бъде тълкувано по различни стандарти в различните правни системи.

Важно е да си припомним, че според Договора³⁵, държавите-членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

Трето, националните съдилища са средство за привличане на сътрудничеството на обществото; те могат да превърнат приложението на правото на ЕС в колективно усилие, защото действат като „противопожарни системи“ и осигуряват участието на хората в изграждането на един „все по-тесен съюз“. Следователно съдебното сътрудничество е от огромно значение за изграждането на Европа, както беше вече засвидетелствано чрез водещата роля, която играе Съдът на ЕС, и то може да балансира т. нар. демократичен дефицит.

Четвърто, националните административни и граждански съдилища играят важна роля в приложението на правото на ЕС – когато действат в качеството си на съдилища на Европейския съюз, те в действителност служат като гаранتي за неговото приложение.

2. Как да се подобри съдебната интеграция

Договорите откриват път за съдебна интеграция, като въвеждат процедурата за преюдициално запитване с цел да се осигури еднаквото прилагане на правото на ЕС. Тази интеграция обаче се основава на спонтанна проява на добра воля.

Съдебната интеграция не може да бъде оставена единствено в ръцете на европейските и националните съдилища. Ако съдебната интеграция бъде оставена на доброволното сътрудничество на съдилищата, неизбежно ще възникнат дисбаланси и асиметрия в прилагането на правото на ЕС. Съдилищата действат само ако бъдат сезирани, те не могат да бъдат активната страна.

Много е важно, значи, да се намери начин съдебната интеграция да бъде постигната не само чрез спонтанната добра воля на съдилищата, но също и чрез насърчаване отвън, чрез действия на Комисията и на Европейския парламент.

Усилия в тази посока се правят още от 1975 година, когато съдебното сътрудничество беше поставено като част от европейския дневен ред. Все още обаче не е съвсем ясно

³⁵ Член 19 от Договора за Европейския съюз. – Б. пр.

дали има и може ли да има политика в областта на правосъдието, как съдебното сътрудничество се различава от сътрудничеството между правителствата, какво е значението на понятието „минимални правила“ и какво точно се очаква като резултат от съдебното сътрудничество в крайна сметка.

„Съдебен диалог“ е често използвано понятие. Обаче то е неясно, неподходящо и дори погрешно, понеже е малко вероятно съдилищата да установят истински диалог.

Изходна точка за подобряване на съдебната интеграция би трябвало да бъде чл. 6 от Договора за Европейския съюз. Тази норма признава, че принципите на правовата държава са принципи, „общи за държавите-членки“.

Първата стъпка за подобряване на съдебната интеграция трябва да бъде приемането на по-подробни принципи на административното право на европейско ниво, и по-специално регулирането на административния процес.

Административният процес и съдебният контрол са част от единна последователност от действия – когато процесът е уреден, съдебният контрол по необходимост ще приеме тази уредба като основната мярка за преценка на законността. Процедурната законност е двигател на материалната законност.

Регулирането на административния процес може да подобри сближаването и интеграцията на националните правни системи, тъй като националните съдилища – които действат едновременно като национални и европейски съдилища – ще бъдат задължени да прилагат европейското процесуално право. Важно е да си припомним, че процедурата е омазана благодатна почва, която позволява на свободата да процъфтява.

Вече са предприети действия за регулиране на европейския административен процес чрез изготвянето на мерки, подобни на Закона за административния процес на САЩ от 1946 г. Обаче тази законодателна инициатива не трябва да остава ограничена до процеса на вземане на решения на европейско ниво, но трябва да се прилага към цялото многообразие на „съвместни“ или „смесени“ процедури, които се развиват с участието едновременно на Комисията и на националните администрации. Процесуалната автономия е понятие от миналото.

Макар че може да се окаже невъзможно в Брюксел да бъде създаден общ регулаторен орган за административно правосъдие, не трябва да се изключва възможността да се създаде един постоянен „форум“, в който националните и европейските съдии могат свободно да обменят мнения. Такъв „форум“ може също да насърчава обмена на национални съдебни решения, преводите на значими национални съдебни решения, сближаването и уеднаквяването на стандартите за съдебен контрол.

Като пример бих споменал случая с британското предложение за ограничаване на възможностите за обжалване с цел намаляване броя на легитимирани да искат съдебен преглед на решението (Judicial review proposals for reforms, документ за обществена консултация, декември 2012 г.). Предложението не засяга искове, свързани със защита на околната среда, които са регулирани от правото на ЕС и от Аархуската конвенция (параграф 81). Обаче какво е положението с искове, които може да възникнат във връзка с други области от правото на ЕС? Това предложение няма ли да доведе до неразумна асиметрия спрямо процесуалните закони на другите държави-членки? Този проблем заслужава да бъде обсъден на европейско ниво.

Трето, в контекста на усилия за сътрудничество „форумът“ може да насърчава интеграция по пътя на отделни споразумения. Той може да насърчава сключването на споразумения, подобни на „Съвместното съобщение“³⁶ на председателя Коста и председателя Скурис от 24 януари 2011 г. Това съобщение беше насочено към осигуряване на „по-близко единство между Конвенцията и Хартата“ и постанови, че е полезно да има „паралелно тълкуване“ на двата инструмента.

3. Две пречки – голямото разделение и правният национализъм

По-ясната съдебна интеграция трябва да преодолее множество препятствия. Две от тях са по-значителни.

Първото препятствие е голямото разделение в Европа между монистките съдебни системи (подобно на британската съдебна система, в която по гражданските и по административните спорове има един и същ съдия) и дуалистичните съдебни системи (подобно на френската система, при която има отделни съдилища за гражданските и административноправните спорове). Това разделение е имало голямо значение в миналото, като е допринесло за различното развитие на отделните национални административни системи. Днес обаче то е загубило голяма част от своята важност. При британския модел административните спорове днес вече се разглеждат от специализирани съдии; при френския модел административният съдия е достигнал едно ниво на независимост, което не е по-ниско от независимостта на гражданските и наказателните съдии. И най-вече от функционална гледна точка съдиите от монистичните и от дуалистичните системи решават споровете, прилагайки сходни стандарти за законност; тук имам предвид например критериите за разумност и за пропорционалност.

Второто препятствие е идеята, че всяка национална съдебна система има свой върховен съд и че този съд се произнася с окончателни решения – а следователно европейските съдилища имат само ограничена и субсидиарна роля. Днес националните конституционни съдилища започнаха да отправят преюдициални запитвания към Съда на ЕС, а Европейският съд по правата на човека бавно поема ролята на съд от последна инстанция по редица въпроси. Следователно вече е време да изоставим правния национализъм и да си спомним, че правосъдието вече не е отличителна черта на суверенитета.

³⁶ Съвместното съобщение е изготвено в резултат на среща между делегации на Европейския съд по правата на човека и на Съда на ЕС, проведена на 17 януари 2011 г. – б. пр.

Това издание се разпространява безплатно. То е достъпно в електронен вид на интернет страницата на Институт „Отворено общество“ – София www.osi.bg. Читателите, които биха искали да получат изданието на хартия, могат да се обърнат към Института с искане по електронна поща до адрес info@osi.bg. Искането трябва да съдържа името на изданието и точен пощенски адрес на получателя, включително и пощенски код на населеното място. Предложението важи до изчерпване на наличността.

Това издание е подготвено за печат и отпечатано от издателство „Сибѝ“.
www.sibi.bg

От 1999 г. Правната програма на Институт „Отворено общество“ – София е неизменно ангажирана с отстояване на принципите на върховенството на закона и защитата на правата на човека в България. Програмата подкрепя осъществяването на съдебната реформа в области, които имат пряко отношение към модернизирането на наказателното производство, улесняването на достъпа до правосъдие за българските граждани и приемането на достиженията на правото на Европейския съюз.

След присъединяването на България към ЕС Правната програма има за цел да гарантира продължаването и необратимостта на реформите в съдебната система и фокусира своите усилия върху подобряването на прозрачността и отчетността в работата на правораздавателните и правоохранителните институции. Основната дейност на програмата се осъществява чрез изследвания, гражданско наблюдение над дейността на институциите, оценка на ефективността от прилагането на новоприети законодателни промени и представяне и адаптиране на успешни чуждестранни практики.

Правната програма има установени трайни партньорски връзки с широка мрежа от неправителствени организации, специализирани в предоставянето на правна помощ за уязвими социални групи и в защита на демокрацията, правовата държава и основните права на човека, както и с редица институции като Министерството на вътрешните работи и Министерството на правосъдието.

Институт „Отворено общество“ – София

Ул. „Солунска“ 56

София 1000

Тел.: (+359 2) 930 66 19

Факс: (+359 2) 951 63 48

Email: info@osi.bg

www.osi.bg