

Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз – еволюция, предизвикателства и перспективи¹

Христо Христов²

Резюме: Настоящата публикация има за предмет да изясни как принципът на правовата държава се утвърждава като основно положение в правния ред на европейската интеграция, какви са неговите проявления и конкретни измерения според досега развитата практика на Съда на ЕС, какви са предизвикателствата пред ефективното му зачитане и какви гаранции за спазването на принципа са развити до момента или се очертават като необходимост в перспектива. Особен акцент в анализа е поставен на очерталата се кризисна тенденция в спазването на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава в Полша и Унгария, както и на отговора, който институциите на ЕС и в частност висшата интеграционна юрисдикция дават до настоящия момент на визираните проблеми.

Ключови думи: принцип на правовата държава, правен ред на ЕС, Съд на Европейския съюз, криза на правовата държава в ЕС

¹ “Liber Amicorum в чест на доц. д-р Юлия Захариева”, УИ “Св. Климент Охридски”, 2020

² Доцент по право на Европейския съюз в Катедра „Международно право и международни отношения” на Юридическия факултет на СУ „Св.Климент Охридски”, доктор по право

Принципът на правовата държава е един от основополагащите принципи, на които почива правният ред на европейската интеграция. Изведен в практиката на Съда на Европейския съюз, принципът на правовата държава е закрепен като основна ценност на Съюза в чл. 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Неговото зачитане е условие за присъединяването и принадлежността на една държава към европейската интеграционна система, а от друга страна, спазването на изискванията, произтичащи от този принцип, е елемент на законността в правния ред на ЕС. Останал дълго време високо абстрактна категория, използвана рядко като ориентир в тълкуването или допълнителен елемент за произнасянето на Съда на ЕС относно спорове, свързани с обхвата на осъществявания от него контрол, принципът на правовата държава придобива все по-ясни конкретни измерения в условията на възникналите предизвикателства пред неговото зачитане в редица държави членки на Съюза през последните години. Необходимостта да бъдат преодолените тези предизвикателства катализира разгръщането на значима юриспруденция на висшата интеграционна юрисдикция относно непосредствените изисквания, които произтичат от принципа на правовата държава, а от друга страна, става повод за редица предложения за възприемането на нови разрешения относно гарантиране на неговото ефективно зачитане.

В този контекст настоящата публикация има за предмет да изясни как принципът на правовата държава се утвърждава като основно положение в правния ред на европейската интеграция, какви са неговите проявления и конкретни измерения според досега развитата практика на Съда на ЕС, какви са предизвикателствата пред ефективното му зачитане и какви гаранции за спазването на принципа са развити до момента или се очертават като необходимост в перспектива. Особен акцент в анализа е поставен на очерталата се кризисна тенденция в спазването на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава в Полша и Унгария, както и на отговора, който институциите на ЕС и в частност висшата интеграционна юрисдикция дават до настоящия момент на визираните проблеми.

I. ПРИНЦИПЪТ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА В ПРАВНИЯ РЕД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПРИНЦИПА НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

1.1. Изведен и утвърден в практиката на Съда на Европейския съюз като присъщ на Договора за създаване на Европейската икономическа общност, принципът на правовата държава се налага като условие за присъединяването и принадлежността на държавите към европейското обединение с Договора от Амстердам³. Общ за конституционните традиции на държавите учредителки, присъщ на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)⁴, по която всички държави от Съюза са страна, принципът на правовата държава по естествен начин заема мястото на фундаментален елемент в правния ред на европейската интеграция и се проявява като особен израз на нейната характерна природа на нов вид организация на публичната власт над равнището на държавата, в рамките на която държавите споделят суверенитет и регулират съвместно широк кръг от въпроси и области на обществени отношения.

1.2. Ако първоначално принципът на правовата държава служи за основа на решенията на Съда в решаването на споровете по обхвата на осъществявания от него контрол за законност⁵, впоследствие той намира по-разгърнат и завършен израз, чрез свързването му с неговото най-естествено проявление - защитата на основните права, както и чрез установяването на специален механизъм на политически контрол над зачитането на правовата държава в държавите членки, закрепен в чл. 7 ДЕС. В покъсната си практика – чрез решенията по делата *Schmidberger* и *Omega*⁶ и особено

³ Принципът на правовата държава е определен най-общо като общ основен принцип на правния ред на ЕС в Преамбюла на Договора от Маастрихт. Заключение на Европейския съвет в Копенхаген от м. юни 1993 г. съответно извеждат зачитането на този принцип като условие за присъединяване към ЕС. С измененията по Договора от Амстердам зачитането на принципа на правовата държава е изрично закрепено като основен принцип на правния ред на ЕС в чл. 6, пар. 1 ДЕС и като условие за присъединяване на нова държава към Съюза в чл. 49 ДЕС. С Договора от Лисабон съответно принципът на правовата държава е посочен като една от ценностите, на които се основава ЕС - вж. чл. 2 ДЕС и Преамбюл на Хартата на основните права на ЕС.

⁴ Върховенството на правото е посочено като основен принцип, на който почива Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, в нейния преамбюл.

⁵ Решение от 23 април 1986, *Les Verts*, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, т. 23; Становище 1/91 от 14 декември 1991, ECLI:EU:C:1991:490, т. 21; Решение от 23 март 1993, *Weber*, C-314/91, ECLI:EU:C:1993:109, т. 8.

⁶ В решенията по делата *Schmidberger* и *Omega* висшата интеграционна юрисдикция приема, че защитата на основните права може да бъде легитимно основание за ограничаване прилагането на някои от свободите на движение още преди Хартата на основните права да придобие юридическа сила и уредбата на тази проблематика да бъде издигната в норми на първичното право; вж. Решение от 12 юни 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, т. 71-74; Решение от 14 октомври 2004, *Omega*, C-36/02,

чрез решението по делото *Kadi*⁷, Съдът на Европейския съюз поставя още по-категоричен акцент върху значението на проблематиката на основните права в рамките на правния ред на ЕС и върху развитието на европейската интеграция като правова общност, в която защитата на правата на човека е основен определящ елемент на законността и функционирането на публичната власт както на национално, така и на европейско равнище. Сред гарантираните в правния ред на европейската интеграция основни права, които са от особено значение за ефективното прилагане на принципа на правовата държава, са правото на ефективни правни средства за защита и справедлив съдебен процес⁸, също както и правото на равенство пред закона и свързаната с него забрана за дискриминация⁹.

В по-новата си практика Съдът на ЕС посочва изрично, че “..... Съюзът е правов съюз, в който актовете на неговите институции са обект на контрол за съответствие по-специално с Договорите, с общите принципи на правото, както и с основните права [...] в рамките на национално производство правните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение

ECLI:EU:C:2004:614, т. 35.

⁷ В решението си по делото *Kadi*, като потвърждава, че европейската интеграционна система се основава на принципа на правовата държава, който обуславя обхвата на осъществявания от Съда контрол за законност, и че част от този контрол е да бъде гарантирано спазването на основните права, Съдът на ЕС приема, че налагането на мерки на ограничения по съображения на общата външна политика и политиката за сигурност също влиза в обхвата на контрол, осъществяван от интеграционната юрисдикция още преди това положение да бъде закрепено в Учредителните договори. Вж. Решение от 3 септември 2008, *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation* с. Съвета и Комисията, C-402/05 P и C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, т. 281-285 ит. 316-326.

⁸ Правото на ефективни правни средства за защита и справедлив процес е изведено първоначално като основен принцип на правото на ЕС с решението на Съда на ЕС по делото *Johnston*, вж. Решение от 15 май 1986, *Johnston*, 222/84, ECLI:EU:C:1986:206, т.18. След влизане в сила на Хартата на основните права на ЕС то е предмет на изрична уредба в член 47 от Хартата. Относно особеното значение на правото на ефективни правни средства за защита и справедлив процес за съществуването на правов ред, основан на принципа на правовата държава, вж. Решение от 25 юли 2002, *Union de Pequehos Agricultores*, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, т. 38-39.

⁹ В практиката на Съда на ЕС е прието, че забраната за дискриминация и изискването за равно третиране на основата на гражданство или националност са проявление на общия принцип на равенство пред закона, който е основен принцип на правото на ЕС, вж. Решение от 19 октомври 1977, *Ruckdeschel e.a.*, 117/76 и 16/77, ECLI:EU:C:1977:160, т. 7; Решение от 14 септември 2010, *Akzo Nobel Chemicals* и *Akros Chemicals*, C-550/07 P, ECLI:EU:C:2010:512, т 54. Относно значението на правото на равенство пред закона и забраната за дискриминация като проявления на принципа на правовата държава вж. също Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета. *Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава*, COM(2014)158 final.

или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на Съюза с общо приложение, като се позовават на недействителността на последния“.¹⁰

Наред с това висшата интеграционна юрисдикция приема, че “..... член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, възлага задачата да се осигури съдебен контрол за спазването на правния ред на Съюза не само на Съда, но и на националните съдилища“¹¹, като задължава държавите членки да предвидят необходимите правни средства за защита, чрез които да се гарантира спазването на правото на Съюза и в частност правата, които това право урежда в полза на частните лица¹². Нещо повече, Съдът на ЕС очертава ясно и значението на независимостта на съдебните органи с оглед гарантиране ефективното упражняване на правото на справедлив съдебен процес и ефективни правни средства защита, като формално свързва изискването за независимост на съда с ефективното зачитане¹³. По думите на Съда: “В това отношение е важно да се подчертае, че изискването за независимост на съдиите спада към същественото съдържание на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гарант за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава“¹⁴.

1.3. Като естествено свързани с принципа на правовата държава в правния ред на ЕС можем да разгледаме и някои други присъщи елементи на европейския правопорядък, каквито са основните принципи на правото, явяващи се ограничение пред произволното упражняване на властови правомощия¹⁵. Ограничаването на произвола в упражняване на публичната власт е основна характеристика на принципа на правовата държава независимо от нюансите в прочита на този принцип, които различните национални правни системи имат¹⁶. Наред с формално-процедурния подход на съдържане на властовия произвол чрез установяване на разделение на властите, присъщ на всички вътрешноправни демократични системи¹⁷, националните

¹⁰ Решение от 3 октомври 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a.* с. Парламента и Съвета, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 91 и 94; Решение от 27 февруари 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, т. 31.

¹¹ Решение по дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, цит., т. 32.

¹² Ibid., т. 34.

¹³ Ibid., т. 42;

¹⁴ Решение от 25 юли 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 42.

¹⁵ **Pech, L.** The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. - Jean Monnet Working Paper 04/09, New York, 2009, p. 60-61.

¹⁶ **Tridimas, T.** The General Principles of EU Law. Oxford University Press, 2nd ed., 2006, p. 52.

¹⁷ Решение от 10 ноември 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, т. 35; Решение от 19 ноември 2019, *A.K., Independance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême*, C-

традиции на правовата държава познават и други гаранции, че публичната власт няма да бъде прекомерно съсредоточена в един носител и че тя няма да се упражнява произволно в ущърб на общия интерес и на правата на гражданите. Като такива могат да бъдат посочени определен порядък основни принципи, които различните правни системи познават, също както и установените особени форми на контрол за съответствие на законодателната уредба с подобен порядък основни принципи. Сред признатите от Съда на ЕС основни принципи има няколко принципа от решаваща важност за съществуването на правов порядък, основан на принципа на правовата държава, доколкото действието на тези принципи извежда определени изисквания и условия, ограничаващи произволното упражняване на властнически правомощия. На първо място, от такъв порядък е принципът на правна сигурност¹⁸. Друг основен принцип с особена значимост за провеждането на принципа на правовата държава е защита на оправданите правни очаквания¹⁹. Тясно свързан със съвременното разбиране за правова държава е и принципът на пропорционалност²⁰, доколкото той служи като основен ограничител на самостоятелната преценка на органите на публична власт както на равнището на Съюза, така и на равнището на държавите

585/18, C-624/18 и C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, т. 124.

¹⁸ По силата на принципа на правна сигурност правните норми следва да бъдат ясни и точни, за да могат частноправните субекти да формират еднозначна представа за техните права и задължения и да съобразят поведението си с тях, вж. Решение от 9 юли *Gondrandu Garancini*, 169/80, ECLI:EU:C:1981:171, т. 17; Решение от 21 септември 1983, *Deutsche Milchkontor*, 205/82 до 215/82, ECLI:EU:C:1983:233; Решение от 15 септември 2005, *Ирландия/Комисията*, C-199/03, ECLI:EU:C:2005:548, т. 69; **Бъбаров, М.** Принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания в светлината на тълкувателно дело № 7/2017 г. ОСГТК на ВКС. - В: *Предизвикателствата на правото*, електронно издание, 24 ноември 2019, <https://www.challengingthelaw.com/evropeisko-pravo/pravna-sigurnost-pravni-ochakvania-7-2017-vks/>.

¹⁹ По силата на принципа на защита на оправданите правни очаквания частноправните субекти могат да формират оправдани предположения за правните разрешения, на които са подчинени и на които следва да основават поведението си от актовете или от други форми на произнасяне и изявления на институциите или на техни представители, които могат да противопоставят на публичната власт. Вж. Решение от 28 април 1988, *Mulder*, 120/86, ECLI:EU:C:1988:213, т. 26-27; Решение от 11 юли 2002, *Marks & Spencer*, C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435, т. 44-47; Решение от 19 септември 2000, *Ampafrance u Sanofi*, C-177/99 и C-181/99, ECLI:EU:C:2000:470, т. 67; Вж. **Tesaurio, G.** *Diritto dell'Unione Europea*, VI ed. CEDAM, 2010, Padova, р. III; **Бъбаров, М.** Принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания в светлината на тълкувателно дело №7/2017 г. ОСГТК на ВКС. *Op.cit.*

²⁰ **Tridimas, T.**, *Op.cit.*, р.136.

членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в неговото приложно поле²¹. Що се отнася до принципа на законността, според дадения от висшата интеграционна юрисдикция прочит в правото на ЕС този принцип следва да бъде тълкуван като налагащ на частноправните субекти и държавите членки задължението да спазват правото на Съюза²². В по-късната си практика Съдът изрично свързва задължението за ефективно прилагане на правото на Съюза с принципа на правовата държава²³. От друга страна, в тълкуването, което Европейската комисия прави на принципа на законност, тя посочва, че този принцип включва прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес²⁴.

1.4. Проблематиката на защита на основните права и в по-широк план – на съществуването на ефективен правов ред, основан на принципа на правовата държава, намира особен израз и в рамките на външните отношения на Европейския съюз още от 90-те години на миналия век чрез включването на т.нар. *клаузи за демократичност във външните отношения с развиващите се страни*, а от друга страна, чрез активното подпомагане на демократичните реформи в страните от Централна и Източна Европа преди присъединяването им към ЕС в началото на XXI век²⁵. В рамките на договорите, които сключва с трети страни, ЕС прогресивно започва да включва изисквания относно зачитането на правата на човека, демокрацията и правовата държава, като поставя развитието на икономически и търговски отношения с тях под условие да бъдат зачитани тези изисквания²⁶. В същата логика на утвърждаване на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава в рамките на външните отношения на ЕС, Съдът на ЕС разширява обхвата на съдебен контрол над мерки за налагане на санкции по съображения от

²¹ **Jacque, J.-P.** Droit institutionnel de l'Union européenne, 8^{ième} ed. Dalloz, Paris, 2015, p.565

²² Решение от 13 февруари 1979, *Granaria*, 101/78, ECLI:EU:C:1979:38, т. 5; Решение от 29 април 2004, *Комисията с. CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, т. 63.

²³ Определение от 20 ноември 2017, *Комисия / Полша*, C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877, т. 102.

²⁴ Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета. *Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава*, COM(2014)158final.

²⁵ **Delile, J.-F.** L'Etat de droit dans les relations exterieures de l'Union européenne. - *Civitas Europa*, N° 37, Dec. 2016, p. 47 et seq.; **Kochenov, D.** EU Enlargement and the failure of conditionality. Kluwer, 2007; **Inglis, K.** The Europe agreements compared in the light of their pre-accession reorientation. - *Common Market Law Review*, 2000, n° 37; **Kaneva, M.** The Rule of Law from the English School Perspective. Cases of the Shifting Boundaries of Exclusion and Inclusion in Contemporary International Society. In: **Belov, M.** (ed.). *Rule of Law at the Beginning of the Twenty-First Century*. The Hague: Eleven International Publishing, 2018, p. 161 et seq.

²⁶ Такива клаузи са включени например в Конвенцията Ломе IV от 1992, в Договора от Котону от 2000 г., в Договора за свободна търговия с Перу, Колумбия и Еквадор от 2011 г.

външнополитическо естество или политика за сигурност и определя, че при приемането на такива мерки следва да бъдат гарантирани основните права на частноправните субекти и в частност правото на ефективни правни средства за защита²⁷. Според Съда осъществяването на контрол за зачитане на основните права в мерки, приемани с оглед изпълнение на международноправни ангажименти на ЕС и постигане на цели на външнополитическите отношения на Съюза, е израз на “... конституционната гаранция, въплътена в рамките на правов Съюз [...] в съдебния контрол за законосъобразност на всеки акт на Съюза, включително на тези актове на Съюза, с които, както в случая, се прилага международноправен акт, с оглед на гарантираните от Съюза основни права”²⁸.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЗАЧИТАНЕТО НА ПРИНЦИПА НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

2.1. В контекста на демократичната еволюция в страните учредителки и „стари“ членове от Западна, Централна и Северна Европа и в светлината на рухването на системата на тоталитарния комунизъм и демократизацията на страните от Източна Европа зачитането на принципа на правовата държава може би в един етап изглеждаше като подразбираща се даденост, като обект на консенсус и положение „след края на историята“, което не може да бъде поставено под въпрос. Затова и за някои включването на специален механизъм на политически контрол над зачитането на принципа на правовата държава и защитата на основните права в текста на Договорите изглеждаше като символен акт, като мъртвороден текст, който едва ли някога ще се наложи да намери своето практическо приложение.

2.2. Животът обаче има по-богато въображение от най-смелите ни представи и сравнително скоро след въвеждането на чл. 7 ДЕС се откри перспектива за неговото евентуалното прилагане. През 2000 г. крайно дясната Австрийска партия на свободата (ФРО) постигна най-високите резултати в целия период от основаването си и влезе в управляваща коалиция с Австрийската народна партия²⁹. Антиимигрантските, ксенофобски и негационистки позиции на партията по отношение на нацизма станаха причина за остри реакции на европейско ниво, както и за множество допускания за възможно прилагане на чл. 7 ДЕС по отношение на Австрия. Поради липсата на неблагоприятно развитие на ситуацията в страната след

²⁷ Решение от 3 септември 2008, *Kadi u Al Barakaat International Foundation c. Съвета и Комисията*, C-402/05 P и C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, т. 326.

²⁸ Решение от 18 юли 2013 г., *Комисията e.a. c. Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, т. 66.

²⁹ **Bribosia, V.E., De Schutter, O., Ronse, T., Weyembergh, A.** Le controle par l'Union europeenne du respect de la democratie et des droits de l'homme par ses Etats membres: a propos de l'Autriche. - J.D.E., 2000/3.

встъпване в длъжност на новото правителство въпросът за евентуалното прилагане на механизма за контрол по чл. 7 ДЕС остана предмет на чисто теоретични допускания. С Договора от Ница все пак бяха внесени изменения в предвидения ред на контрол, като, от една страна, се създаде възможност за приемането на превантивни мерки, а от друга, се смекчиха условията за прилагането на този особен механизъм за защита на правовата държава и ценностите, на които почива европейското обединение.

2.3. След известно затишие проблематиката на зачитането на правовата държава отново придоби актуалност с присъединяването на страните от Централна и Източна Европа. През 2007 година България и Румъния станаха част от Европейския съюз въпреки съществуването на сериозни дефицити във функционирането на правораздавателните и правоохранителните системи в двете страни. За целта беше създаден специален механизъм на постоянен мониторинг върху България и Румъния – т.нар. *механизъм на сътрудничество и проверка*, който съществува вече повече от 10 години и измерва напредъка им в преодоляването на проблемите, свързани с ефективното функциониране на системите на правосъдие и вътрешни работи³⁰. Въпреки несъмнено голямото му значение за открояване на съществуващите слабости във функциониране на системите на правосъдие и вътрешни работи, за фокусиране на публичния дебат върху нуждата от тяхното преодоляване, за стимулиране формирането на политическа воля в управляващите конфигурации по посока приемането на необходими мерки ефективността на механизма в постигане на основната му цел – гарантиране на ефективното функциониране на правораздавателните и правоохранителни органи в съответствие с изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава, все още е далеч от това да бъде постигната³¹. В докладите от последните години Европейската комисия отчита напредък по отношение на поставените цели и дадените препоръки на двете страни,

³⁰ 2006/928/CE: Decision de la Commission du 13 decembre 2006 etablissant un mecanisme de cooperation et de verification des progres realises par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de reference specifiques en matiere de reforme du systeme judiciaire et de lutte contre la corruption [notifiee sous le numero C(2006) 6569]; 2006/929/CE: Decision de la Commission du 13 decembre 2006 etablissant un mecanisme de cooperation et de verification des progres realises par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de reference specifiques en matiere de reforme du systeme judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalite organisee [notifiee sous le numero C(2006) 6570]; Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_fr

³¹ **Chandler, C., Lale-Demoz, E., Malan J., Kreutzer, S.** Assessment of the 10 years' Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania. In: European Parliament Study, PE 603.813; **Kochenov, D.** Ni panacee, ni gadget: le „nouveau cadre de TUnion europeenne pour renforcer TEtat de droit“ - RTDeur, 2015, p. 689.

но същевременно констатира, че продължават да съществуват проблеми що се отнася до гарантиране независимостта на съдебната система (България и Румъния), зачитане на съдебните решения (Румъния) и ефективното прилагане на законодателството за борба с корупцията (България)³².

2.4. Като може би най-голямо предизвикателство пред зачитането на принципа на правовата държава в Европейския съюз досега обаче се откроява развитието на политическата ситуацията и функционирането на управлението в Унгария и Полша през последните няколко години. В Унгария – след връщането на Виктор Орбан на власт през 2010 година, и в Полша - след връщането на ултраконсервативната партия Право и справедливост (PiS) на братя Качински през 2015 година³³. Някогашните пионери и отличници на демократичните реформи от началото и средата на 90-те години на миналия век трайно приеха ролята на лошите роднини, които внасят ужас в семейството, като системно поставят под въпрос общите ценности на Европейския съюз и в частност принципа на правовата държава и открито провокират европейските институции и останалите държави членки, предприемайки целенасочени действия в разрез с редица изисквания, присъщи на правовата държава, а в по-широк план и на демокрацията.

В Унгария управлението на Виктор Орбан и партията FIDEZ предприе серия от стъпки, засягащи основополагащи елементи на правовата държава. С многократни изменения в конституционната уредба на страната управлението на Орбан ограничи правомощията на конституционния съд и прогресивно придоби контрол над състава му³⁴. С изменения в конституционната и законодателната уредба бяха предсрочно

³² Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur les progres realises par la Bulgarie au titre du mecanisme de cooperation et verification, COM/2017/0750 final; Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur les progres realises par la Roumanie au titre du mecanisme de cooperation et de verification COM/2017/0751 final; Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur les progres realises par la Bulgarie au titre du mecanisme de cooperation et verification, COM/2018/850 final; Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur les progres realises par la Bulgarie au titre du mecanisme de cooperation et verification COM/2018/851 final.

³³ **Waelbroeck, V. M., Olivier, P.** La crise de l'Etat de droit dans l'Union europeenne: que faire? - C.D.E, 2017/2, p. 299.

³⁴ Rapport sur la situation en matiere de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie, Parlement europeen, Commission des libertes civiles, de la justice et des affaires interieures, A7-0229/2013.

освободени множество магистрати³⁵, сред които и председателят на Върховния съд³⁶. За да няма никаква илюзия каква е посоката на развитие на управлението на Орбан, следва също да се има предвид, че бяха направени промени в изборното законодателство, които фаворизират представителството на най-голямата партия³⁷, налице са и промени в законодателството за регулиране на медиите, които създават предпоставки за ограничаване свободата на словото³⁸. Притеснителна тенденция се наблюдава и в полето на защита на основните права предвид приетите изменения в законодателството за вероизповеданията³⁹, съществуващото законодателство за тайно наблюдение за целите на националната сигурност⁴⁰, липсата на достатъчно

³⁵ Проблемът с отстраняването на значителен кръг висши магистрати чрез намаляване на пенсионната възраст на съдиите беше предмет на производство за неизпълнение пред Съда на ЕС през призмата на дискриминация на основата на възраст, вж. Решение от 6 ноември 2012, *Комисията с. Унгария*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687. Въпреки че Съдът уважи иска на Комисията и установи наличието на неизпълнение на Директива 2000/78/ЕО от страна на Унгария, освободените магистрати обективно не се върнаха на местата, заемани от тях преди, вж. **Waelbroeck, V. M., Olivier, P.** *La crise de l'Etat de droit dans l'Union europeenne: que faire?* Op.cit. , p. 305 et seq.

³⁶ Освобождането на председателя на Върховния съд три и половина години преди края на конституционно определения му мандат в резултат на изразените от него критики към предприетите от управлението на Орбан съдебни реформи беше предмет на дело пред Европейския съд по правата на човека. В постановеното по делото *Бака с. Hongrie*, Cour EDH, arrêt du 23 juin 2016, req. n° 20261/12 решение ЕСПЧ приема, че предсрочното освобождение на председателя на Върховния съд засяга независимостта на съдебната власт и нарушава правата на Андраш Бака по чл. 6, пар. 1 и чл. 10 ЕКПЧ.

³⁷ *Avis conjoint relatif a la Loi sur Selection des membres du parlement de Hongrie de la Commission europeenne de la democratie par le droit et du Bureau de l'OSCE pour les institutions democratiques et les droits de l'homme*, avis N° 662/2012.

³⁸ *Resolution du Parlement europeen du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les medias*, P7_TA(2011)0094, *Journal officiel de l'Union europeenne*, 7.7.2012/C199 E/17; *Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media*, CommDH(2011)10; *Avis sur la legislation relative aux medias de Hongrie de la Commission europeenne pour la democratie par le droit*, Avis n° 798/2015.

³⁹ *Avis sur le droit a la liberte de conscience et de religion et le statutjuridique des eglises, confessions et communautes religieuses de Hongrie*, Commission europeenne pour la democratie par le droit, Avis n° 664/2012. В решението си от 8.4.2014 г. по дело *Magyar Kereszteny Mennonita Egyhaz et autres с. Hongrie*, req. N° 70945/11, 23611/12, 26998/12 ЕСПЧ приема, че новото унгарско законодателство за вероизповеданията нарушава изискванията, произтичащи от ЕКПЧ що се отнася за неутралността на държавата спрямо религиозните организации.

⁴⁰ Решение от 12.1.2016, *Szabo et Vissy с. Hongrie*, req. n° 37138/14; *Commite des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies*, *Observation finales concernant le sixieme rapport de la Hongrie*.

гаранции за зачитане на правата на лицата, които принадлежат към малцинства⁴¹, правата на жените⁴² и правата на ЛГБТ хората⁴³.

Особен акцент, от друга страна, следва да бъде поставен на водената от управлението на Орбан политика на ограничаване на условията за ефективно функциониране на гражданското общество и маргинализиране на неправителствения сектор⁴⁴. В същия контекст тревога будят и действията на унгарското правителство по посока на ограничаване на академичната автономия чрез изменение на условията за функциониране на чуждестранни висши училища, насочени в частност срещу Централноевропейския университет в Будапеща⁴⁵. Друга значими линия на

⁴¹ Rapport du rapporteur special des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xenophobie et d'intolerance qui y est associee (A/ HRC/20/33/Add. 1); Вж. също Report by the commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Hungary, CommDH(2014)21; Resolution of the Committee of the Ministers of the Council of Europe, CM/ResCMN(2017)5, on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary, adopted on 5 July 2017 at the 1291st meeting of the Ministers' Deputies.

⁴² Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies, Observation finales concernant le sixieme rapport de la Hongrie.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Друга характерна черта на водената от управлението на Орбан политика е последователно провеждания антагонизъм спрямо неправителствените организации и стигматизирането им като проводници на чуждестранни интереси или „чуждестранни агенти“. В тази линия на развитие унгарското правителство предприе и законодателни промени, които целят да затруднят и ограничат финансирането на неправителствения сектор от външни източници. Вж. в тази връзка Avis conjoint relative aux dispositions du projet de train de mesures legislatives denomme „Stop Soros“ qui ont des repercussions directes sur les ONG, Commission europeenne pour la democratie par le droit, avis n° 919/2018; Avis concernant le Projet de Loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'etranger, Commission europeenne de la democratie par le droit, avis n° 889/2017. Пред Съда на ЕС е висящо и производство за нарушаване на правото на Съюза, свързано със свободното движение на капитали, заведено от Европейската комисия във връзка с ограничения над финансирането на неправителствени организации в Унгария, вж. Recours introduit le 6 fevrier 2018 – *Commission europeenne/Hongrie*, C-78/18; Rapport relatif a une proposition invitant le Conseil a constater, conformément a Particle 7, paragraphe 1, du traite sur l'Union europeenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondee, Commission des libertes civiles, de la justice et des affaires interieures, A8-0250/2018; Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies, Observation finales concernant le sixieme rapport de la Hongrie.

⁴⁵ Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement superieur national, Commission Europeenne pour la democratie par le droit, avis n° 891/2017. Относно приемането на ограничения над дейността на чуждестранните висши училища срещу Унгария е заведено и дело за неизпълнение на правото на ЕС пред Съда на

негативно развитие в полето на основните права бележи превърналото се в запазена марка на Орбан системното нарушаване на европейската уредба в областта на убежището и незачитане правата на лицата, търсеци убежище⁴⁶. В общ план в цялостното развитие на управлението на Орбан се вижда и ясна тенденция на подкопаване на основни елементи, присъщи на правовата държава, и на ограничаване на демократичното начало на организация на унгарското общество. Впечатление прави и това, че в хода на реализация на тази „нелиберална“ политическа философия се наблюдава силно инструментализиране на конституционната уредба и превръщането и в средство за осъществяване на текуща политика, свързано с неутрализиране на самата функция на конституцията да бъде основна гаранция за съществуването на правова държава и управление, което не се изражда в политически произвол⁴⁷. От значение в тази връзка е също, че новата унгарска конституция предвижда широко използване на конституционни закони в материи, които обичайно са предмет на текуща политика и управление, като по този начин силно ограничава полето на общия демократичен процес и управление чрез демократично състезание на идеи и партии в перспектива⁴⁸.

Европейския съюз, *Recours introduit le 1er février 2018, Commission européenne/Hongrie, C-66/18*.

⁴⁶ В тази посока говорят множество източници и факти, сред които особено значение имат редица изявления на Върховния комисар на ООН за бежанците, Върховния комисар на ООН за правата на човека, Комисаря на Съвета на Европа по правата на човека. В този контекст е от значение и това, че през 2017 г. службата на Върховния комисар за бежанците на ООН призова за незабавно преустановяване на прехвърлянията на лица, търсеци убежище към Унгария. Вж. *Decembre: principales decisions, Bruxelles, le 7 decembre 2017, MEMO/17/4767, Commission européenne; Rapport relatif a une proposition invitant le Conseil a constater, conformément a Particle 7, paragraphe 1, du traite sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, A8-0250/2018*. В няколко решения на ЕСПЧ бяха установени и нарочни нарушения на основни права, свързани с произволно задържане и допускане на нечовешко и унижително третиране на лица, кандидатстващи за убежище. Вж. *Arret du 5 juillet 2016, O.M. contre Hongrie, req. n° 9912/15; Arret 14 mars 2018, Ilias et Ahmed contre Hongrie, req. 47287/15*.

⁴⁷ Достатъчно красноречиво в тази посока говори това, че от 2010 г. насам конституционната уредба в Унгария е променяна вече 19 пъти, в това число чрез приемане на нова конституция през 2011 г., която също е предмет на множество изменения след влизането и в сила.

⁴⁸ Унгарската конституция от 2011 г. предвижда 26 области, за приемането на законодателна уредба в които е необходимо мнозинство от 2/3 от членовете на парламента. Така например за период от година и половина след влизане в сила на новата конституционна уредба на 1.01.2012 г. унгарският парламент, в който управлението на Орбан разполага с 2/3 мнозинство, е приел 49 конституционни закона, вж. Доклад на Европейския парламент относно положението с основните права: стандарти и практики в Унгария, A7-0229/2013.

В Полша, след като спечели парламентарните избори и формира правителство през 2015 година, PiS предприе действия за овладяване на Конституционния съд и за ограничаване на независимостта на съдебната система. Чрез промени в законодателната уредба парламентарното мнозинство отмени избора на петима членове на Конституционния съд, излъчени от предходния състав на парламента, и ограничи мандата на председателя и заместник-председателя на съда⁴⁹. Въпреки обявяването на приетите законодателни мерки за противоконституционни, управлението на PiS отказа да зачете решенията на Конституционния съд и чрез нови законодателни изменения ограничи допълнително независимостта на членовете на органа за конституционен контрол⁵⁰.

Въпреки че от началото на 2016 година Европейската комисия предприе серия от действия в линията на новия механизъм за контрол над зачитането на правовата държава, като в режим на диалог се опита да допринесе за преодоляване на създалата се кризисна ситуация при зачитане на изискванията, произтичащи от чл. 2 ДЕС, усилията ѝ не доведоха до желания резултат. Вследствие на това през юли 2016 година Комисията констатира, че е налице системна заплаха за принципите на правовата държава, и изиска полските органи спешно да предприемат подходящи действия за отстраняването на тази заплаха, очертавайки серия конкретни мерки, които разглежда като удачни⁵¹. В отговора на препоръките на Европейската комисия полското правителство изрази несъгласие по всички основни доводи на Комисията, като междувременно беше приета нова законодателна уредба на Конституционния съд, която не задълбочава вече създадените проблеми⁵². Тежки критики срещу новата законодателна уредба и действията на полското правителство са отправени от Европейския парламент⁵³, Венецианската комисия⁵⁴ и Комитета на ООН по правата

⁴⁹ С решения от 3 и 9 декември 2015 г. Конституционният съд на Полша приема, че решенията на парламента са противоконституционни по отношение на избора на трима нови съдии, чийто мандат е изтекъл преди проведените парламентарни избори.

⁵⁰ Закон от 22 декември 2015 г. за изменение на Закона за Конституционния съд от 25 юни 2015 г., обнародван в Официален вестник на 28 декември с.г., статия 2217.

⁵¹ Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'Etat de droit en Pologne, C/2016/5703, JO, L217, 12.08.2016.

⁵² Редица разпоредби от новия Закон за конституционния съд са обявени от Конституционния съд за противоконституционни.

⁵³ Resolution du Parlement europeen du 14 septembre 2016 sur les recentes evolutions en Pologne et leurs consequences sur les droits fondamentaux inscrits dans la charte des droits fondamentaux de l'Union europeenne (2016/2774(RSP), OJ, C204, 13.6.2018.

⁵⁴ Avis sur la Loi relative au Tribunal constitutionnel, Commission europeenne pour la democratie par le droit, avis n° 860/2016.

на човека⁵⁵. Обща е оценката, че в резултат на действията на новото полско управление независимостта на Конституционният съд в Полша е накърнена и той е поставен в положение на невъзможност да упражнява ефективен контрол над конституционносъобразността на действията на парламента и изпълнителната власт⁵⁶.

В края на 2016 година Европейската комисия прие втора препоръка относно зачитането на принципа на правовата държава в Полша⁵⁷. В нея Комисията констатира, че все още не са решени основни проблеми, повдигнати в първата препоръка, а междуременно са възникнали нови опасения. Комисията стигна до заключението, че в Полша продължава да е налице системна заплаха за принципите на правовата държава. Като отхвърля констатациите, направени от Европейската комисия, в началото на 2017 година полското правителство предприема действия за мащабни промени в съдебната власт, касаещи Националния съдебен съвет, Върховния съд и организацията на общите съдилища. До средата на същата година полският парламент прие новата законодателна уредба, в която се предвижда по-ранно пенсиониране на значителна част от членовете на Върховния съд и освобождаване на действащите административни ръководители на общите съдилища. В края на юли Европейската комисия прие трета препоръка по отношение на Полша, в която констатира, че ситуацията относно съществуването на системна заплаха за правовата държава сериозно се е влошила⁵⁸. В частност Комисията откроява противоправното назначаване на членове на Конституционния съд, подкопаването на независимостта на съдебната система чрез приетите изменения в законодателната уредба на Върховния съд, общите съдилища, Националния съдебен съвет и Националната школа за съдии. Въпреки че новата законодателна уредба на Върховния съд и Националния съдебен съвет бива върната от президента за ново обсъждане, в края на 2017 година спорните положения са окончателно утвърдени от Сейма и Сената. Приетите промени позволяват предсрочното освобождаване на значителна част от членовете на Върховния съд и на ръководителите на общите съдилища. Установява се нов ред на излъчване на Националния съдебен съвет, който се поставя в положение на пряка политическа зависимост при назначаване на

⁵⁵ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Pologne.

⁵⁶ Вж. Proposition motivée conformément à l'art. 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, concernant l'Etat de droit en Pologne, COM(2017)835, p. 17 et seq.

⁵⁷ Recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'Etat de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520, JOL 17, 23.1.2018.

⁵⁸ Recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'Etat de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520, JOL 17, 23.1.2018.

членовете му от парламента. Предоставят се правомощия на президента да взема решения при дискреция относно продължаване на мандата на съдии във Върховния съд, навършили пенсионна възраст, както и правомощия на министъра на правосъдието да назначава и освобождава административните ръководители в общите съдилища и да реализира дисциплинарна отговорност спрямо съдиите. С измененията в законодателната уредба на Върховния съд се предвижда и възможност за извънредно преразглеждане на влезли в сила съдебни решения, постановени от съда през изминалите 20 години – решение, което поставя под въпрос правната сигурност като типично проявление на принципа на правовата държава. В резултат на приетите серия изменения на законовата рамка на съдебната власт се стига до съществено засягане на нейната независимост и поставянето на съдебните институции под много силен контрол от страна на органи политическата власт като президента, парламента и правителството – положение, което следва да се разглежда като несъвместимо със съществуването на правова държава. Оценката, че приетите в периода 2016-2017 година законодателни промени не отговарят на утвърдените европейски и международни стандарти за независимост на съдебната власт, е споделена и от различни международни организации и институции, като Венецианската комисия⁵⁹, Европейската мрежа на съдебните съвети⁶⁰, Службата за демократични институции и права на човека към ОССЕ⁶¹, Консултативния съвет на европейските съдии⁶², Съвета на адвокатските колегии и организации в Европа⁶³, Специалния докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите⁶⁴. Наред със серията посегателства над независимостта на Конституционния съд и органите на съдебната власт, управлението на PiS предприема и мерки по налагане

⁵⁹ Avis n° 904/2017 de la Commission européenne de la démocratie par le droit sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil national de la magistrature, le projet de loi portant modification de la loi relative à la Cour suprême, proposé par le président de la Pologne, et la loi relative à l'organisation des juridictions de droit commun.

⁶⁰ RECJ, le 13 octobre 2017, Avis du Bureau exécutif du RECJ au sujet de la demande du Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature) de Pologne.

⁶¹ Вж. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, le 30 août 2017, «Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland» (Avis sur certaines dispositions du projet de loi sur la Cour suprême de Pologne).

⁶² CCJE(2017) 9, le 10 novembre 2017, Déclaration sur la situation de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne; RECJ, le 5 décembre 2017, Déclaration du Bureau exécutif du RECJ sur le dernier projet de loi concernant le Conseil de la magistrature de Pologne.

⁶³ CCBE, le 24 novembre 2017, Résolution de la session plénière du Conseil des barreaux européens (CCBE).

⁶⁴ Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, le 27 octobre 2017, Observations préliminaires sur la visite officielle en Pologne (du 23 au 27 octobre 2017).

на контрол над наказателното производство чрез сливане на фигурите на главния прокурор и министъра на правосъдието⁶⁵. Правомощията на министъра на правосъдието да ръководи работата на отделните прокурори са разширени, като му е дадена и възможността да се намесва пряко в отделни случаи⁶⁶. В тази връзка интерес представлява становището на Венецианската комисия, според която, въпреки че независимостта на прокуратурата не е от същото значение като тази на съдилищата, съчетанието от длъжностите на министъра на правосъдието и тази на главния прокурор, при увеличените правомощия на главния прокурор в системата на прокуратурата и на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт, води до прекомерна концентрация на правомощия в едно лице и има преки отрицателни последици за независимостта на системата на прокуратурата от политическата сфера, също както и за независимостта на съдебната власт, а оттам и за разделението на властите и върховенството на правото в Полша⁶⁷.

Проблемен характер по отношение налагането на политическа зависимост разкриват и законодателните промени, свързани с медиите⁶⁸, статута на държавните служители⁶⁹, полицията⁷⁰. Подобно на Унгария действия са предприети и по посока ограничаване на свободното действие на неправителствените организации чрез въвеждане на централизиран ред на разпределяне на средства за дейността им⁷¹.

В така очертаната тенденция на прогресивно ограничаване на независимостта на съдебната власт и политическо вмешателство в дейността и, системни нарушения на конституцията и поставяне на Конституционния съд в невъзможност да упражнява ефективен контрол за спазване на конституционната уредба от законодателната и изпълнителната власт и след като усилията за намиране на решение на проблемите в

⁶⁵ Loi du 28janvier 2016 relative au ministere public, publiee au Journal officiel le 15 fevrier 2016, point 177; loi du 28janvier 2016 - Regiementation portant execution de la loi relative au ministere public, publiee au Journal officiel le 15 fevrier 2016, point 178.

⁶⁶ Proposition motivee conformement a Tart. 7, paragraphe 1, du Traite sur l'Union europeenne, concernant l'Etat de droit en Pologne, COM(2017)835, p. 40.

⁶⁷ Commission europeenne pour la democratic par le droit, Avis sur la loi relative au ministere public, telle que modifiee, adopte par la Commission de Venise a sa 113e session pleniere, avis n° 892/2017, p. 28 et 115.

⁶⁸ Loi du 30 decembre 2015 portant modification de la loi sur la radiodiffusion, publiee au Journal officiel le 7janvier 2016, point 25.

⁶⁹ Loi du 30 decembre 2015 portant modification de la loi sur la fonction publique et de certains autres actes, publiee au Journal officiel le 8janvier 2016, point 34.

⁷⁰ Loi du 15janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et d'autres lois, publiee au Journal officiel le 4 fevrier 2016, point 147.

⁷¹ Вж. Proposition motivee conformement a l'art. 7, paragraphe 1, du Traite sur l'Union europeenne, concernant l'Etat de droit en Pologne, COM(2017)835, p. 15.

зачитането на правовата държава в реда на предварителния механизъм за контрол не дават резултат, в края на 2017 г. Европейската комисия предложи формално за първи път прилагането на процедурата по чл. 7, пар. 1 ДЕС спрямо Полша⁷².

Същевременно, макар засягането на различни основни положения, свързани с принципа на правовата държава да е особено видимо в Полша и Унгария, очерталата се тенденция на ерозия на правовата държава, която някои автори открито определят като „криза на правовата държава“⁷³, намира проявление в редица други държави от ЕС. Въпреки че проблеми относно зачитането на различни компоненти на правовия порядък, произтичащи от изискванията на правовата държава, се срещат по-често в държави от Централна и Източна Европа, не може да се приеме, че „старите“ държави членки са имунизирани от проявата на подобна тенденция. Достатъчно е в тази връзка да се напомни за случая с груповото депортиране на граждани на Румъния и България от ромски произход по време на управлението на Никола Саркози във Франция⁷⁴ или за откритото погазване на елементи на италианското и европейското законодателство, свързани с правата на лицата, търсещи убежище, докато лидерът на крайната десница Матео Салвини заемаше длъжността министър на вътрешните работи⁷⁵.

⁷² Ibid.

⁷³ **Waelbroeck, V. M., Olivier, P.** La crise de l'Etat de droit dans l'Union europeenne: que faire? Op. cit., p. 338; **Di Gregorio, A.** Rule of law crisis in the new EU Member States. https://www.academia.edu/32646202/Rule_of_law_crisis_in_the_new_EU_Member_States.

⁷⁴ **Carrera, S., Faure, A.** L'affaire des Roms: a Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice. - CEPS, Septembre 2010; Resolution du Parlement europeen du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union europeenne, Journal officiel, C308 E, 20.10.2011; **Kochenov, D.** Ni panacee, ni gadget: le „nouveau cadre de l'Union europeenne pour renforcer l'Etat de droit“. -RTDeur, 2015, p. 689.

⁷⁵ В първото формирано след парламентарните избори през 2018 г. правителство на страната лидерът на крайната десница зае длъжността на министър на вътрешните работи и започна системно да предприема действия на открито и демонстративно нарушаване на основните права на лица, търсещи убежище в Италия, като и на изискванията на международното, европейското и италианското законодателство, които определят как следва да бъдат третираны лица в подобна хипотеза. Предприетите от органите на прокуратурата действия за реализиране на наказателна отговорност на Салвини поради блокирането на приемането на бежанци в разрез с италианското и европейското законодателство останаха първоначално без последствия поради отказа на италианския Сенат да свали парламентарния имунитет на Салвини. Вж. относно случая с отказа да бъде допуснат до италианска територия кораба *Diciotti* и отправеното искане за сваляне на парламентарния имунитет на Матео Салвини **Guzzetta, G.** Il caso Diciotti: tra responsabilita giuridica e responsabilita politica.- Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato e europeo, numero 4, 2019; **Galazzo, G.** Sottrarre il Ministro alia giustizia? Considerazioni sul caso Diciotti. - Giurisprudenza penale, numero 2, 2019.

В така очертания контекст на предизвикателства пред зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава, интерес представлява въпросът какви гаранции за спазването на този основен принцип познава правото на ЕС. От значение е също какво практическо приложение намират установените гаранции за защита на принципа на правовата държава, доколкото те позволяват да се гарантира реалното зачитане на конкретните изисквания, които произтичат от този принцип, и да бъдат преодолявани възникващите кризисни ситуации в една или друга държава членка. Следва да бъде изяснено още налага ли се приемането на нови механизми, които да осигурят действителното придържане на всички държави членки към издигнатата в чл. 2 основна ценност на ЕС.

II. ГАРАНЦИИ ЗА ЗАЧИТАНЕ НА ПРИНЦИПА НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

1. Механизъм на политически контрол по чл. 7 ДЕС

1.1. Член 7 ДЕС предвижда специален механизъм на контрол над зачитането на ценностите на ЕС и в частност над защитата на основните права и принципа на правовата държава в държавите членки на Съюза. В основния си текст, въведен с Договора от Амстердам, чл. 7, пар. 2, ДЕС предвижда, че по предложение на Европейската комисия или на една трета от държавите членки, с одобрението на Европейския парламент, като действия с единодушие, Европейският съвет може да установи съществуването на тежко продължаващо нарушение на ценностите на Съюза по чл. 2 ДЕС в една държава от ЕС. Съответно на тази основа Съветът може по чл. 7, пар. 3 ДЕС да приеме с квалифицирано мнозинство решение за „спиране“ на някои права, които съответната държава членка черпи от участието си в ЕС, включително правото ѝ на глас в институциите на Съюза.

1.2. След епизода с участието на крайнодясната ГРО в управлението на Австрия в края на 90-те години на миналия век с Договора от Ница се въвежда и превантивен компонент на механизма, по смисъла на който по мотивирано предложение на една трета от държавите членки, Комисията или Европейския парламент, Съветът с мнозинство 4/5 от гласовете и с одобрението на Европейския парламент, може да констатира съществуването на очевиден риск от тежко нарушение на ценности по чл. 2 ДЕС, на която основа могат да бъдат отправени препоръка към съответната страна.

1.3. От момента на въвеждането му в първичноправната уредба на ЕС до периода на ескалацията на проблемите в полето на правовата държава в някои държави от Централна и Източна Европа механизмът по чл. 7 ДЕС не беше прилаган нито веднъж. На 18 май 2018 година за първи път Европейският парламент прие резолюция, с която иска от Европейската комисия формалното приложение на механизма на контрол срещу Унгария, а на 12 септември 2018 година Парламентът прие с голямо мнозинство докладът „Саргентини“, с който откри прилагането на чл.

7, пар. 1 ДЕС по отношение на Унгария⁷⁶. На 20 декември 2018 година Европейската комисия прие решение да предложи прилагането на чл. 7, пар. 1 ДЕС по отношение на Полша⁷⁷.

1.4. Приложението на реда на контрол и санкции по чл. 7 ДЕС същевременно изобщо не е безпроблемно. От една страна, цялостното развитие на проблематиката, свързана със зачитането на принципа на правовата държава в страните от Централна и Източна Европа, ясно илюстрира, че Европейската комисия видимо избягва да упражнява правомощията си по чл. 7 ДЕС, като по-скоро използва възможността за прилагане на механизма като средство за натиск над държави, в които счита, че се наблюдават проблеми на зачитането на принципа на правовата държава с оглед тяхното преодоляване или съдържането на ситуацията в приемливи граници. От друга страна, за прилагането на реда на контрол и санкции по чл. 7 се изисква специално квалифицирано мнозинство (превантивен компонент) или единодушие (санкционен компонент). И в двата случая това предполага много висока степен на единомислие между държавите по съответната ситуация и необходимата спрямо нея реакция, а що се отнася до санкционния компонент, това предполага единодушие между всички останали държави членки, с изключение на държавата, спрямо която се предлага прилагането на чл. 7, пар. 2 ДЕС. От значение е също, че прилагането на чл. 7 ДЕС излиза и извън обхвата на същинския контрол, упражняван от Съда на ЕС, предвид разпоредбата на чл. 269 ДФЕС, по смисъла на която интеграционната юрисдикция е компетентна да се произнася по актове, приети от Европейския съвет или Съвета по чл. 7 ДЕС, само по искане на държавата, която е обект на съответната мярка, и само относно спазването на процесуалните изисквания по приемането на акт по съответната разпоредба. Накрая, по начина, по който е уреден в настоящата редакция на Договорите, прилагането на чл. 7 ДЕС е предопределено и ограничено от съображения на политическа целесъобразност, което значително ограничава възможността предвиденият в него механизъм на контрол да бъде реална гаранция за зачитането на различните проявление на принципа на правовата държава в хипотеза на конкретното му засягане⁷⁸.

2. Съдебен контрол относно зачитането на принципа на правовата държава

2.1.В контекста на проблемите на зачитането на принципа на правовата

⁷⁶ Resolution du Parlement europeen du 12 septembre 2018 relative a une proposition invitant le Conseil a constater, conformement a Particle 7, paragraphe 1, du traite sur l'Union europeenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondee, P8 TA(2018)0340.

⁷⁷ Proposition motivee conformement a l'art. 7, paragraphe 1, du Traite sur l'Union europeenne, concernant l'Etat de droit en Pologne, COM(2017)835.

⁷⁸ **Lisa, M.** L'Etat de droit a l'epreuve de l'integration europeenne.- Rev UEm 2018/622, p. 589.

държава и предвид недостатъците на уредбата на реда на политически контрол, които бяха очертани, интерес представлява и въпросът какви гаранции за ефективното спазване на изискванията, произтичащи от този принцип, са налице в системата на съдебен контрол, установена в правото на ЕС.

Най-често постигането на пълноценен контрол над зачитането на принципа на правовата държава се свързва с възможностите, които разкрива производството за неизпълнение, уредено в чл. 258 – 260 ДФЕС. Въпреки резервираността на някои анализатори относно използването на производството за неизпълнение като форма на контрол относно зачитането на ценностите на ЕС и в частност относно зачитането на принципа на правовата държава⁷⁹, по реда на чл. 258 ДФЕС пред Съда на ЕС вече няколкократно са отнасяни проблеми на нарушаване на основни изисквания, произтичащи от този основен принцип.

Както е известно, в рамките на производство за неизпълнение предмет на контрол може да бъде спазването от държавите членки на всяка норма на правото на ЕС, освен ако съдебният контрол над съответната материя или вид актове не е изрично изключен. С оглед на това, независимо от общия и характер следва да се приеме, че предмет на контрол може да бъде и уредбата по чл. 2 ДЕС, доколкото тя не е обхваната от изрично установено в Договорите изключение от общия ред на контрол, осъществяван от Съда на ЕС. Не трябва да забравяме същевременно, че в първичното право се съдържат и редица други разпоредби, които имат отношение към принципа на правовата държава, като например уредбата на Хартата на основните права, забраната за дискриминация и изискването за еднакво третиране на частноправните субекти или общото изискване за установяване на национално ниво на ефективни правни средства за защита с оглед прилагането на правото на ЕС по чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС.

Производството за неизпълнение обаче може да има за предмет дадена точно определена хипотеза на нарушение, като в общия случай то не е обвързано с прилагането на санкции при установяване на неизпълнение. Независимо от своята доказана ефективност, що се отнася до контрола над прилагането на правото на ЕС в държавите членки, производството за неизпълнение не изглежда най-подходящото средство за действие в ситуация на тежко и всеобхватно нарушаване на принципа на правовата държава особено когато то има системен характер. Наред с това неговото използване предполага наличието на друга линия на привързване на конкретната хипотеза, предмет на контрол, с правото на Съюза. Не е без значение и това, че чрез производство по чл. 258 или 260 ДФЕС може да се осъществява интервенция, след като нарушения на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава,

⁷⁹ **Ippolito, F.** Quel controle du respect de l'Etat de droit? It takes two to tango! - RTDEur, 2019, Vol. 55, N° 2, p. 277 et seq.

вече са допуснати от една или друга държава. В тази перспектива не са изолирани мненията, поставящи под въпрос ефективността на производството за неизпълнение като средство за противодействие на тежки и продължаващи нарушения на принципа на правовата държава на национално ниво⁸⁰.

2.2. В практиката на Съда на ЕС от последните години като значимо средство за контрол над зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава в отделните държави членки, се наложи преюдициалното производство. Именно в серия преюдициални дела Съдът наложи видима линия на засилване на съдебния контрол над зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава, като потвърди особената значимост на съществуването на ефективен съдебен контрол за прилагането на правото на ЕС в държавите членки и като постави акцент върху независимостта на съдилищата като абсолютно определящо условие за ефективността на този контрол.

В контекста на очерталите се все по-значими проблеми в зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава в Полша и Унгария, в решението си по делото *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* висшата интеграционна юрисдикция постави акцент върху особената роля на националните съдилища в контрола над спазването на принципа на правовата държава, приемайки, че член 19 ДЕС представлява конкретен израз на принципа, закрепен в чл. 2 ДЕС като ценност, на която се основава Съюзът⁸¹. От друга страна, Съдът потвърди значението на независимостта на съдилищата в държавите членки като условие *sine qua non* за осъществяването на правосъдната дейност, за правилното функциониране на системата на съдебно сътрудничество, установена в Договорите на ЕС и за гарантиране упражняването на ефективна съдебна защита на правата, които частните лица черпят от правото на Съюза⁸². В същата логика в решенията си по делата *Aranyosi and Căldăraru*⁸³ и *Minister for Justice and Equality*⁸⁴. Съдът на ЕС приема, че при наличието на конкретни обстоятелства, очертаващи реален и съществен риск от нарушаване на гарантираните в ЕС основни права и в частност на забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение⁸⁵, също както и на независимостта на съдилищата като необходимо и задължително условие за гарантиране на правото на справедлив процес⁸⁶, националните съдилища имат право да не изпълнят задълженията, свързани с предаване на лица по Европейска заповед за арест (ЕЗА) на

⁸⁰ Вж. **Waelbroeck, V. M., Olivier, P.** *La crise de l'Etat de droit dans l'Union européenne: que faire?* op. cit.,

⁸¹ Вж. Решение по дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, цит., т. 30-34.

⁸² Ibid., т. 35-38 и 42-44.

⁸³ Решение от 5 април 2016 г., C-404/15 и C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198.

⁸⁴ Решение от 25 юли 2018 г. по дело C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2018:586.

⁸⁵ Решение по съед. дела C-404/15 и C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, цит.

⁸⁶ Решение по дело C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, цит.

държава членка, в която съответните обстоятелства са налице, като по този начин ограничат действието на принципите на взаимно доверие и взаимно признаване между националните органи на съдебни сътрудничество, за да гарантират ефективното зачитане на основните изисквания, произтичащи от принципа на правовата държава. По думите на Съда:

„43. Това не променя факта, че според Съда „при изключителни обстоятелства“ могат да се въведат ограничения в принципите на взаимно признаване и взаимно доверие между държавите членки (вж. в този смисъл решение от 5 април 2016 г., *Aranyosi and Căldăraru*, C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, т. 82, както и цитираната съдебна практика).

44. В този контекст Съдът е признал, при определени условия, възможността за изпълняващия съдебен орган да прекрати въведената с Рамково решение 2002/584 процедура по предаване, когато подобно предаване рискува да доведе до нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на издирваното лице (вж. в този смисъл решение от 5 април 2016 г., *Aranyosi и Caldaru*, C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, т. 104) ...

59. При това положение следва да се приеме, че съществуването на реален риск в случай на предаване на издаващия съдебен орган на лицето, за което се отнася европейска заповед за арест, основното право на независим съд на това лице и оттук същественото съдържание на неговото гарантирано с член 47, втора алинея от Хартата основно право на справедлив съдебен процес да бъдат нарушени, може да позволи на изпълняващия съдебен орган по изключение да не изпълни тази европейска заповед за арест на основание член 1, параграф 3 от Рамково решение 2002/584⁸⁷.

Нещо повече, в постановените от нея решения, свързани със зачитане на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава, висшата интеграционна юрисдикция извежда своеобразни указания относно това как следва да процедурат националните съдилища в случаите, когато пред тях се поставят проблеми от подобно естество. Съдът приема, че когато в конкретно производство пред национален съд, свързано с изпълнение на европейска заповед за арест, се изтъкнат доводи за наличието на системни или общи недостатъци, които могат да засегнат независимостта на съдебната власт в издаващата държава членка и по този начин да накърнят същественото основното право на справедлив съдебен процес, изпълняващият съдебен орган е длъжен да направи преценка относно основателността на подобни доводи, преди да реши въпроса за предаване на исканото лице на органите на посочената държава членка⁸⁸. За да извърши преценка относно съществуването на реален риск от засягане на правото на справедлив съдебен процес,

⁸⁷ Ibid., т. 43-59.

⁸⁸ Ibid., т. 60.

решаващият национален съд съответно следва да събере „обективни, достоверни, точни и надлежно актуализирани данни [...] за да анализира, дали в рамките на функционирането на правораздавателната система на държавата, от която е издадена ЕЗА, съществува реален риск от нарушение на основното право на справедлив съдебен процес, свързан с липсата на независимост на юрисдикциите на посочената държава членка”⁸⁹. При преценката на риска от засягане на правото на справедлив процес решаващият съд следва да вземе предвид както конкретните твърдения и доказателства, представени от заинтересованите лица в конкретно производство, така и евентуални документи и произнасяния относно нарушаване на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава от страна на европейските институции⁹⁰. От друга страна, решаващият съд може да поиска и предоставянето на допълнителна информация и доказателства в рамките на съществуващите процедури на съдебно сътрудничество в ЕС⁹¹.

С оглед извършването на преценка за съществуването на реален риск от засягане на правото на справедлив процес Съдът на ЕС е извел в помощ на националните съдилища и изрично тълкуване на изискването за независимост на съдилищата като условие за зачитане правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив процес, а оттам и за зачитането на принципа на правовата държава като основна ценност на ЕС⁹².

Накрая, Съдът на ЕС изрично е указал, че в хипотеза на решение на Европейския съвет относно съществуването в една държава членка на тежко и продължаващо нарушение на ценностите по чл. 2 ДЕС и в частност на принципа на правовата държава институциите на ЕС, както и националните съдилища, би следвало да суспендират съдебното сътрудничество по наказателни дела и в частност да прекратят предаването на лица по искане на тази държава, без да е необходимо да се изследва рискът от засягане на правото на справедлив процес във всяка отделна

⁸⁹ Ibid., т.61.

⁹⁰ Ibid., т.61.

⁹¹ Ibid., т. 76-78.

⁹² В съответствие с практиката на ЕСПЧ по чл. 6 и 13 ЕКПЧ висшата интеграционна юрисдикция посочва, че изискването за независимост на съдилищата се проявява, от една страна, в необходимостта съдът да изпълнява функциите си напълно самостоятелно, при достатъчно гаранции за защита от външна намеса и натиск, без да се намира в йерархична обвързаност, подчиненост, без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да е вид, от когото и да е. От друга страна, независимостта на съда предполага безпристрастност, обективност и еднаква отдалеченост от страните по спора и техните интереси, вж. Решение по дело C-216/18 *VPC, Minister for Justice and Equality*, цит., т. 62-67. Вж. също Решение по съед. дела дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18 C-585/18, А.К., *Independance de la chambre disciplinaire de la Cour supreme*, цит., т. 120-130.

хипотеза⁹³.

В най-новата си практика Съдът изрично свързва зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава, със задълженията, които националните съдилища имат с оглед гарантиране на ефективното прилагане на правото на ЕС. В решението си по съединени дела А.К. С-585/18, С-624/18 и С-625/18 висшата интеграционна юрисдикция напомня, че по силата на принципа на примат на правото на ЕС националните съдилища са длъжни да оставят без приложение вътрешноправни разпоредби, които противоречат на правото на ЕС, в това число и на чл. 47 от Хартата на основните права, чрез който се дава непосредствен израз на изведения в чл. 2 ДЕС принцип на правовата държава⁹⁴.

3. Възможни решения за гарантиране ефективното зачитане на принципа на правовата държава

3.1. В търсене на отговор на въпроса как да бъдат преодолени кризисните тенденции, на които сме свидетели през последните години, и да се избегне бъдещо тежко засягане на принципа на правовата държава, на който почива правният ред на ЕС, са формулирани различни предложения за постигането на по-ефективен контрол над зачитането на изискванията, произтичащи от този принцип.

Така например Генералният адвокат Poiares Maduro в заключенията си по делото *Centro Europa 7* предложи интересна конструкция на разширително тълкуване на компетентността на Съда на ЕС и включване в нея на случаи на системни продължаващи нарушения на основните права в държава членка, независимо от наличието на конкретна привръзка с прилагането на правото на Съюза, доколкото подобни нарушения биха имали пряко отражение върху наднационалния характер на гражданството на ЕС и единството на интеграционния правен ред⁹⁵.

Подобна идея развива и бившият заместник-председател на Европейската комисия Вивиан Рединг, която предлага разширяване на приложното поле на Хартата на основните права и признаване на противопоставимостта и на държавите членки във всяка ситуация независимо от наличието на елемент на привързване с приложното поле на правото на ЕС⁹⁶.

Други развиват идеята за блоково прилагане на производството за неизпълнение чрез „пакетното“ отнасяне до Съда на широк кръг нарушения, представляващи засягане на принципа на правовата държава⁹⁷, за създаване на

⁹³ Решение по дело С-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, цит., т. 72.

⁹⁴ Решение по съед. дела С-585/18, С-624/18 et С-625/18, А.К., цит., т. 156-162.

⁹⁵ Вж. Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro по дело С-380/05, *Centro Europa 7*, представено на 12.09.2007 г., т. 14-22.

⁹⁶ **Kochenov, D.** Ni panacee, ni gadget: le „nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit“. Op. cit., p. 689.

⁹⁷ **Lane Scheppele, K.** Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systematic Infringement Actions. In: **Closa, Kochenov, D.C.** (dir.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European*

специален орган за контрол над зачитането на принципа на правовата държава⁹⁸ или за установяването на особени форми на мониторинг от външни експерти по модела на Венецианската комисия към Съвета на Европа⁹⁹.

3.2. На този фон през 2014 година Европейската комисия се ориентира към установяването на нов механизъм на контрол и ранно предупреждение за нарушенията, засягащи принципа на правовата държава, в рамките на действащата уредба и предвидените в нея правомощия на Комисията. Целта на новия механизъм е да позволи на Европейската комисия да намери решение за предотвратяване появата на системна заплаха за правовата държава, която би могла да прерасне в очевиден риск или тежко и продължаващо нарушение на елементите, характеризиращи правовата държава.

Приетият от Комисията механизъм е предназначен да се прилага не към конкретни случаи на нарушения, а към заплахи от системен характер – понятие, което Комисията се опитва не особено успешно да дефинира в съобщението, с което обявява новия механизъм. Като нарушения от системен характер според Европейската комисия следва да се разглеждат хипотези, при които е застрашен политическият, институционалният и правният ред на една държава членка, нейното конституционно устройство, разделението на властите, независимостта на съдебната система и гаранциите за справедлив съдебен процес, предвиденият ред на контрол за конституционност. Според разбирането на Европейската комисия системните нарушения на принципа на правовата държава могат да се свързани както с приемането на нова уредба, така и с липсата на действия за гарантиране ефективното прилагане на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава. Предвиденият нов механизъм следва да се впише като порядък от предварителни действия между евентуалното прилагане на производство за неизпълнение или на чл. 7 ДЕС. Той има ясно изразен превантивен характер и цели да позволи предотвратяване на засягането на правовата държава без прибегване до конкретни санкционни мерки.

Предвиденият от Комисията нов механизъм на защита принципа на правовата държава включва три фази:

- оценка – предварителна проверка, насочена към изясняване на конкретните елементи, разкриващи съществуването на заплаха за

Union. Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 105.

⁹⁸ **Muller, J.-W.** Safeguarding Democracy inside the EU. Brussels and the Future of the Liberal Order. In: Transatlantic Academy Paper Series, Washington DC, 2013, достъпно на: <http://www.gmfus.org/publications/safeguarding-democracy-inside-eu-brussels-and-future-liberal-order>.

⁹⁹ **Kochenov, D.** Ni panacee, ni gadget: le „nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit“. Op. cit., p. 689.

зачитане на правовата държава; в рамките на тази фаза следва да се осъществи обмяна на становища/диалог със съответната държава с оглед ранното предотвратяване на предполагаемите нарушения;

- препоръка на Комисията – ако във фазата на оценка повдигнатите от Комисията случаи не са намерили адекватно решение, Комисията отправя официална препоръка, в която констатира съществуването на системна заплаха с конкретните елементи, доказващи съществуването ѝ, указва необходими мерки за преодоляването на системната заплаха за преодоляване на правовата държава и поставя срок, в рамките на които държавата членка следва да реагира;
- последващи действия – след отправянето на препоръката Комисията следи какви мерки предприема съответната държава с оглед преодоляване на констатираните нарушения; в рамките на този мониторинг логично се осъществява последващ обмен с държавата членка; ако в определения срок не са предприети ефективни действия за преодоляване на системното нарушаване на принципа на правовата държава, Комисията следва да прецени необходимостта от прилагане на предвидения в чл. 7 ДЕС ред на формален контрол за нарушаване на принципа на правовата държава и ценностите на ЕС.

Особен акцент следва да бъде поставен върху мястото, което Комисията отрежда на независимата външна експертиза, в прилагането на новия механизъм за защита на правовата държава. Комисията посочва в своето съобщение, че във фазата на оценката ще търси „външни експертни становища“ относно съществуващите правила и практики на прилагане на елементите на правовата държава в различните страни от Съюза. Това позволява в прилагането на контрола над спазването на принципа на правовата държава да бъде използвана експертизата и приноса на различни специализирани органи като Агенцията за основните права на ЕС, на неправителствени организации, работещи в материята на правата на човека и демократичната организация и функциониране на държавата, на Венецианската комисия и други специализирани изследователски и аналитични звена. Участието на външни експерти в оценката на предполагаемите хипотези на нарушаване на основни елементи на правовата държава би следвало да позволи по-голяма ефективност на процедурата, както и смекчаване на институционалния сблъсък и напрежение между Европейската комисия и институциите на държавите членки, които биха били поставени във фокуса на механизма.

Като силни страни на новия, установен от Комисията механизъм могат да бъдат посочени неговата гъвкавост, отворения му характер и възможността чрез него и при упражняване на своята дискреция Комисията да осъществява по-ефективно ролята си на пазител на Договорите по отношение на един от фундаменталните елементи на общата европейска уредба – чл. 2 ДЕС, и в частност принципа на

правовата държава. В същото време „силата“ на този нов механизъм е и неговата основна слабост – липсата на ясно определени правнообвързващи форми на контрол и липсата на възможност Европейската комисия да приема конкретни мерки по преодоляването на констатираните нарушения в една или друга държава членка крие риска от безрезултатност в прилагането на механизма, когато една държава членка не влезе в логиката на сътрудничество и взаимодействие, на която възприетият от Комисията модел е основан. Впрочем развитието на проблемите на правовата държава в Унгария и особено в Полша, ясно илюстрират, че това е съвсем реална хипотеза.

3.3. Внимание заслужава и реакцията на Съвета на ЕС на развитието на проблемите в зачитането на принципа на правовата държава през последните години. Първоначалната позиция на правната служба на Съвета по отношение на приетия от Комисията механизъм за защита на правовата държава е по посока на това, че той *„не съответства на принципа на предоставена компетентност, който определя границите на правомощия на Съюза“*¹⁰⁰. Тази позиция не може да бъде споделена, първо, защото приетият механизъм няма формално обвързващо действие. На следващо място, защото практиката на упражняване правомощията на Комисията в други случаи например в производството по чл. 258 – 260 ДФЕС или в материята на защита на конкуренцията, познава приемането на необвързващи съобщения, които указват как Комисията ще упражнява правомощия, с които е формално натоварена. Накрая, самата уредба на чл. 7 ДЕС предполага извършването на определен предварителен порядък от действия от страна на Европейската комисия с оглед изясняване на обстоятелствата по предполагаемия случай или случаи на нарушаване на принципа на правовата държава, доколкото предоставя на Комисията правомощието да предлага прилагането както на превантивния, така и на санкционния компонент на механизма на контрол по чл. 7 ДЕС¹⁰¹.

¹⁰⁰ Вж. Conseil de l'Union européenne, Avis du Service juridique, 14 mai 2014.

¹⁰¹ **Mori, V.P.** Il rispetto dello Stato di diritto: “affari interni“ o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione europea alla prova della Polonia, Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato e europeo, numero 26, 2016, p. 6 et seq.

В продължение на тази първоначална реакция в края на декември 2014 година Съветът на ЕС прие процедура на „ежегоден диалог по въпросите на правовата държава“, който следва да се състои в рамките на Съвета и да почива на „принципа на обективност“ и на „равенство в третирането“ на държавите членки¹⁰². Приетата от Съвета процедура очевидно представлява усилие за утвърждаване на самостоятелна роля на тази институция в осъществяването на политически контрол над зачитането на правовата държава, а от друга страна, тя може би изразява една естествена съдържаност на държавите членки да оставят на Комисията водещата роля в осъществяването на контрол за зачитане на принципа на правовата държава в ЕС. Що се отнася до конкретните елементи на приетия „ежегоден диалог“, не може да се избегне заключението, че механизмът, приет от Съвета, е далеч по-общо и плаващо определен от този на Комисията, като по същество в него не са предвидени никакви конкретни елементи на събиране на „обективни доказателства“ за евентуални проблеми в зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава, нито са дадени ясни правила и критерии, по които те биха били оценявани. Досегашната практика по прилагането на „ежегодния диалог“ съвсем не е окуражаваща и по-скоро налага заключението, че чрез тази мярка Съветът се е опитва да прояви инициатива и да отбележи символично отношение по проявяващите се кризисни тенденции в зачитането на принципа на правовата държава, без на практика да цели или да има реално и ангажирано отношение към проблематиката.

3.4. На фона на разминаващи се позиции и инициативи на Комисията и Съвета в материята на правовата държава и предвид противоречивите, за да не кажем неудовлетворителните резултати от контрола за зачитане на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава по отношение на държавите членки, в които се проявяват проблеми в полето на този принцип, в края на 2016 година Европейският парламент отправи искане до Европейската комисия да бъдат предприети действия за сключване на Пакт за демокрация, върховенство на правото и основни права, който да съчетае съществуващите инструменти на контрол за спазване на изискванията, произтичащи от принципите на правовата държава, като ги обедини в единен институционализиран правнообвързващ механизъм¹⁰³. Европейският парламент предложи пактът да бъде сключен като междуинституционално споразумение по чл. 295 ДФЕС между основните институции на Съюза, като по този начин се гарантира правнообвързващо действие

¹⁰² Вж. Principaux resultats du Conseil, 3362^e session du Conseil, Affaires generales, Bruxelles, 16 decembre 2014, 16936/14.

¹⁰³ Resolution du Parlement europeen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations a la Commission sur la creation d'un mecanisme de l'Union pour la democratie, Tetat de droit et les droits fondamentaux, (2015/2254(INL)), JO C 215, 9.6.2018, p. 162-177.

на заложените в него разрешения. Оттам нататък Парламентът очерта възможното съчетаване на съществуващите форми на контрол при изграждането на общо действащ за всички държави членки механизъм на ежегоден преглед на състоянието на правовата държава, който почива на обективни правнорелевантни критерии. В предложението от Парламента консолидиран модел на контрол за зачитане на правовата държава в Европейския съюз се откроява няколко основни компонента:

- въвеждането на механизъм на годишен доклад за състоянието на демокрацията, правовата държава и защитата на основните права в държавите членки и институциите на ЕС; докладът следва да бъде изготвян от Европейската комисия във взаимодействие с Агенцията за основните права и външни експерти и да включва конкретен преглед и оценка на състоянието за всяка държава членка, както и препоръки за преодоляване на констатирани слабости и нарушения;
- включване в изготвянето на годишния доклад на институционализирана форма на участие на независими експерти – т.нар. експертен панел;
- въвеждане на ежегоден междупарламентарен диалог между Европейския парламент и националните парламенти относно съществуващите рискове и проблемни ситуации;
- въвеждането на ясно определени критерии и условия за прилагане на формите на превантивен контрол и санкции по чл. 7 ДЕС;
- формирането на мерки на активна политика в подкрепа на демокрацията, правовата държава и защитата на основните права на европейско ниво.

Отправеното от Европейския парламент предложение очевидно имаше за цел да постави парламентарната институция в центъра на процеса на политически контрол над спазването на принципа на правовата държава. Въпреки несъмнените достойнства на проекта за Пакт за демокрация, върховенство на правото и защита на основните права, свързани с консолидиране на съществуващия инструментариум за контрол, установяването на по-ясни и формално определени правила и форми на наблюдение в разглежданата проблематика и оформянето на обективна общо приложима рамка за защита на правовата държава, която действа по отношение на всички държави от Съюза, инициативата на Парламента не среща подкрепа нито от Европейската комисия, нито от държавите членки. Основните доводи, изложени в критиката на отправеното от Европейския парламент предложение, бяха свързани с участието на външни експерти в механизма за текущо наблюдение на зачитането на принципа на правовата държава, застъпването на множеството инструменти за контрол, също както и с наличието на неяснота относно съответствието на подобен

механизъм с действащата редакция на Договорите на ЕС¹⁰⁴. Действителните причини за липсата на необходимата подкрепа за установяване на разгърнат, консолидиран и всеобхватен механизъм на контрол над зачитането на принципа на правовата държава обаче следва да се търсят по-скоро в до болка познатата нагласа, доминираща всеки институционален субект на политически отношения, както на европейско, така и национално ниво – да бъдат запазени във възможно най-голяма степен собственият контрол, роля и значимост в съществуваща към даден момент институционална конфигурация и „съотношение на силите“. Очевидно за останалите субекти на институционалната система на ЕС създаването на нова конфигурация на отношенията, свързани с контрола над зачитането на принципа на правовата държава, в която Европейският парламент заема централна роля, се оказва неприемлива, защото това предполага преосмисляне и ограничаване на тяхната роля и място в досега съществуващия модел на контрол.

3.5. В условията на задълбочаване на проблемите със зачитането на принципа на правовата държава в Полша, Унгария и някои други държави от Централна и Източна Европа и предвид неудовлетворителните резултати от предприетите мерки за ограничаване и преодоляване на проблема беше лансирана идеята за обвързване предоставянето на средства от бюджета на ЕС с ефективното зачитане на принципа на правовата държава¹⁰⁵. Обвързването на предоставянето на средства от европейския бюджет със зачитането на принципа на правовата държава беше подкрепено като подход на противодействие на очерталите се кризисни тенденции и от Европейския парламент¹⁰⁶. В този контекст през 2018 година Европейската комисия предложи проект за регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки¹⁰⁷. Предложеният от Комисията акт е част от законодателния

¹⁰⁴ **Pech, L., Scheppele, K., L.** Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. - Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2017, p. 3 et seq.

¹⁰⁵ Идеята първоначално е лансирана от германският член на Европейската комисия Гюнтер Йотингер, впоследствие подкрепена от редица държави членки, както и от ресорния член на Комисията Вера Юрова, отговаряща за проблематиката на правовата държава към този етап, вж. **Michélot, M.** How can Europe repair breaches of the Rule of Law. In: Notre Europe - Jacques Delors Institute, Policy Paper No 221, 2018; Raulus, H. The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law. In: Goudappel, F.A.N.J., Hirsch Balin, E.M.H., Democracy and Rule of Law in the European Union, T.M.C. Asser Press, 2016, p. 25 et seq.

¹⁰⁶ Resolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel: préparation de la position du Parlement sur le CFP post-2020 (2017/2052(INI)).

¹⁰⁷ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un Etat membre, COM(2018)324final.

пакет, който следва да уреди функционирането на европейския бюджет и усвояването на средства от фондовете на Съюза за периода 2021 - 2027 година. Проектът, предложен от Комисията, почива на разбирането, че наличието на множество и съществени нарушения на изискванията към функционирането на публичната власт, произтичащи от принципа на правовата държава, представлява заплаха за законосъобразното и целесъобразно използване на средствата от бюджета на ЕС. Той се основава на чл. 322, пар. 1, буква (а)ДФЕС и цели да защити общия бюджет на ЕС от използването на средствата на Съюза в нарушение на изискванията за добро финансово управление. Предложеният регламент предвижда намаляване на финансирането и спиране на достъпа до средства от европейския бюджет в случаи на „широко разпространено незачитане“ на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава. Към настоящия етап разглеждането на проекта все още е във фаза на първо четене, като Европейският парламент отстоява възприемането на по-широко определение за правова държава от това, на което стъпва проектът¹⁰⁸. Налице са разминаващи се позиции между Комисията и Парламента и по отношение на определянето на „широко разпространено незачитане“ – категория нарушаване на изискванията на принципа на правовата държава, която отключва прилагането на мерките по предложениния регламент¹⁰⁹. Предмет на критики е също очертаната решаваща роля на Европейската комисия в прилагането на мерките за защита на

¹⁰⁸ В проекта за регламент Европейската комисия стъпва на вече формулираната дефиниция за „принципи на правовата държава“, използвана в Съобщението „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ от 2014 г., като фокусира евентуалното прилагане на мерки на ограничаване или спиране на финансирането от европейския бюджет върху нарушаване на изискванията, свързани с независимостта на съдебната власт, наличието на ефективни правни средства за защита и законосъобразното функциониране на публичната администрация. Вж. Съображение 2 до 7 от Преамбюла на предложениния регламент. За сметка на това в приетата обща позиция на първо четене Европейският парламент отстоява възприемането на дефиниция за правова държава, отговаряща на критериите от Копенхаген, обуславящи приемането на нови държави членки. Resolution legislative du Parlement europeen du 4 avril 2019 sur la proposition de reglement du Parlement europeen et du Conseil relatif a la protection du budget de l'Union en cas de defaillance generalisee de l'etat de droit dans un Etat membre (COM(2018)0324 - C8-0178/2018- 2018/0136(COD)).

¹⁰⁹ Ако Европейската комисия предпочита да не се извежда ясно определение за тази категория, като по този начин цели да остави широко поле за прилагане на механизма по регламента при съобразяване особеностите на отделните държави членки, то Европейският парламент се обявява за типологизиране на възможните нарушения в регламента. Вж. Resolution legislative du Parlement europeen du 4 avril 2019 sur la proposition de reglement du Parlement europeen et du Conseil relatif a la protection du budget de l'Union en cas de defaillance generalisee de l'etat de droit dans un Etat membre (COM(2018)0324 - C8-0178/2018- 2018/0136(COD)).

бюджета на ЕС, без наличието на конкретни критерии за съществуването на „широко разпространено незачитане“ и на конкретни гаранции за равното и обективно прилагане на механизма, предвиден в регламента¹¹⁰. До настоящия етап все още не са очертани основните позиции по предложениия регламент в рамките на Съвета на ЕС. Предвид досегашната практика на Съвета относно „ежегодния диалог“ и липсата на особено адекватно и ангажирано отношение към задълбочаване на проблемите в Полша и Унгария едва ли може да се очаква, че предложенията на Комисията ще бъдат приети в началната редакция на проекта, а още по-малко, че мнозинството в Съвета ще се съгласи с установяването на по-разгърнат, интензивен и обективно определен механизъм на контрол и санкции в съответствие с вече очертаните позиции на Парламента.

Съществуването на ясна тенденция на тежки и продължаващи нарушения на принципа на правовата държава, която засяга все по-голям брой държави членки на ЕС, представлява съществена опасност пред нормалното развитие на европейската интеграционна система и пред запазването на целостта на ЕС. Невъзможността да бъде преодоляна подобна ситуация в една или друга държава от Съюза засяга в неговата същност взаимното доверие между държавите членки и представлява фактор, пречатващ ефективното зачитане на принципа на взаимно признаване, на който почива както функционирането на вътрешния пазар на ЕС, така и съдебното сътрудничество между компетентните органи на държавите членки, а в по-широк план и самата правна система на ЕС.

Уроците от проявилите се кризисни тенденции, засегнали няколко от държавите членки от Централна и Източна Европа, вероятно ще имат значими

¹¹⁰ В проекта за Регламент на Комисията се оставя изключително широко поле на действие и свободна преценка по активиране на предвидените ограничения на финансирането от европейския бюджет, при това самото приемане на мерките е обвързано с процедура на произнасяне на Съвета, като предвидените срокове и мнозинство на практика ограничават възможността за спиране на мерките, наложени от Комисията. Вж. чл. 5 от проекта за Регламент. В позицията на Европейския парламент се предлага включването в оценката за съществуване на нарушения на правовата държава на независими експерти. В становището на Икономическия и социален комитет съответно се предлага обвързването на преценката на Европейската комисия за съществуването на „широко разпространено незачитане“ на изискванията, произтичащи от принципите на правовата държава с отчитане на становищата на различни независими специализирани организации като Венецианската комисия и Групата на държавите срещу корупцията (GRECO). Вж. Avis du Comité économique et social européen sur la “Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l’Union en cas de défaillance généralisée de l’état de droit dans un Etat membre“ [COM(2018) 324 final — 2018/0136 (COD)].

последници както върху евентуално бъдещо разширяване на Съюза, така и върху оформянето и налагането на решения за неговото бъдещо развитие. Неуспехът да се гарантира ефективното и трайно зачитане на изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава в Полша, Унгария, а донякъде също в България или Румъния, несъмнено ще направи държави, трайно привързани към ценностите по чл. 2 ДЕС, много по-внимателни към бъдещото приемане на нови държави членки, които не са установени демокрации с дълбока и витална демократична култура. Това положение вероятно ще бъде и допълнителен аргумент по посока задълбочаване на диференциацията в процеса на интеграция и формирането на твърдо ядро от напреднали държави, които прилагат ефективно правото на Съюза и в частност зачитат ефективно основните правни положения, на които той почива, а от друга страна, обособяването на периферия от „лоши ученици“, чието участие в бъдещото развитие на интеграционния процес ще бъде ограничено. Не може да бъде изключена и перспективата за съществено преобразуване на интеграционната система, от което няма да бъдат част тези държави, които не прилагат ефективно правото на Съюза и системно нарушават основни принципи и правни положения, на които правният ред на ЕС почива. Не следва да бъдат подценявани също съществените рискове за запазване на единството на вътрешния пазар и на интеграционната система изобщо, ако преобладаващата част от държавите членки и европейските институции не намерят формите и средствата, чрез които да преодолеят създалата се криза на правовата държава, която във все по-голяма степен се доближава до криза на демокрацията не само в отделни държави, но и в Европейския съюз като цяло.