



Ресурсен център Европа



С подкрепата на
програма "Еразъм+"
на Европейския съюз



09 декември 2020

ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ПРАВОТО – ОСНОВНА ЦЕННОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

THE RULE OF LAW – A FUNDAMENTAL VALUE OF THE EUROPEAN UNION

проф. д-р ИНГРИД ШИКОВА,
Катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The paper is dedicated to the rule of law as a fundamental value of the European Union. The rule of law has a direct impact on the life of every citizen: it is a precondition for protecting human rights, for preventing abuse of power by public authorities and for seeking accountability and responsibility from the decision-makers.

*Върховенството на закона защитава хората от правото на силния.
То е гарант на нашите най-основни права и свободи.
То ни дава възможност да изразим мнението си и да бъдем информирани от
свободни медии.*

*Урсула фон дер Лайен – председател на Европейската комисия,
доклад за състоянието на Европейския съюз през 2020 г.*

Европейският съюз се основава на споделени ценности - основните права, демокрацията и върховенството на правото съставляват същността на нашите общества и нашата обща идентичност. Съществуването на демократична държава е невъзможно без независими съдилища, гарантиращи защитата на основните права и гражданските свободи, както и без активно гражданско общество и свободни медии. В член 2 на Договора за Европейския съюз е записано: *„Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“*

1. Какво точно е правова държава и върховенство на правото?¹

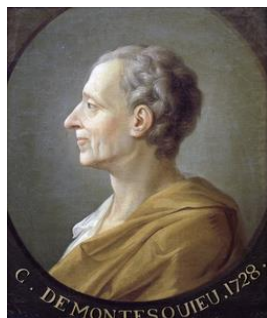


Според Британската енциклопедия² идеите за върховенството на правото са от основно значение за политическата и правната мисъл поне от 4-ти век пр.н.е., когато Аристотел³ разграничава „върховенството на правото“ от „това на

¹ В Договора за Европейския съюз член 2 английският термин е rule of law, което в превод означава върховенство на закона. В текста на Договора за ЕС на български език се използва правова държава. В тези два термина се влага едно и също съдържание.

² <https://www.britannica.com/topic/rule-of-law>

всеки индивид“.



През 18-ти век френският политически философ Монтезкьо⁴ разработва доктрината за върховенството на закона, която противопоставя на капризите на деспотите (диктаторите). Върховенството на правото предполага създаването на законите и тяхното прилагане да се осъществява така, че никой - включително най-високопоставеният служител - да не е над закона. Това на практика означава, че управляващите в правителството на една държава се подчиняват на съществуващите закони по същия начин, както нейните граждани.

Прилагането на **равенството пред закона** означава, че никой не може да се ползва от привилегии пред законовите нормите и те трябва да бъдат прилагани с еднаква строгост към всички. В този смисъл, за съвременните демократични общества изискването за **върховенството на правото се разглежда като безспорна ценност**.

За осигуряване върховенството на правото е важен и принципът, че тези, които преценяват законността на упражняването на властта, не трябва да бъдат същите, които я упражняват. В този смисъл **отделянето на съдебната власт и нейната независимост** от другите институции на управление е важна характеристика на правовата държава.

Като обобщение на всичко казано дотук, може да се твърди, че **зачитането на принципите на правовата държава** означава всички публични правомощия да се упражняват в рамките на ограниченията, установени от закона, в съответствие с ценностите на демокрацията и основните права и под контрола на независими и безпристрастни съдилища. Това предполага уважаването на принципите на законност, правна сигурност, забрана на произвол от страна на изпълнителната власт, разделение на властите, както и ефективна съдебна защита от независим съд и равенство пред закона.

³ Аристотел прави първото пълно изследване на връзката между правото и справедливостта. За Аристотел законът е бил безпристрастна мяра за справедливост.

⁴ Монтезкьо препоръчва за запазване на гражданските свободи разделянето на властта на законодателна, изпълнителна и съдебна. Това се осъществява на практика по време на Френската революция – 1789 г.



2. Защо върховенството на правото е важно за Европейския съюз?

Зачитането на принципите на правовата държава е важно, защото е предпоставка за защитата на другите основни ценности, на които се основава Съюзът - свобода, демокрация, равенство и спазване на правата на човека. Не може да има демокрация и прилагане на основните права, без да се зачитат принципите на правовата държава.

Върховенството на правото се отразява пряко върху живота на всеки гражданин: то е предварително условие за постигане на равенство пред законовите норми и защита на правата на човека, за предотвратяване на злоупотреба с власт от страна на публичните органи и за търсене на отговорност у лицата, вземащи решения. То е от основно значение за доверието на гражданите в публичните институции. Без това доверие демократичните общества не могат да функционират. Върховенството на правото обхваща и начина на изготвяне на законите от гледна точка на отчетността, тяхното прилагане и ефективното им действие.

Зачитането на принципите на правовата държава е от съществено значение не само за гражданите на Съюза. Чрез спазването на върховенството на закона се осигурява стабилност за бизнеса, за инвестициите и за доброто функциониране на единния пазар на Европейския съюз.

Тъй като Европейският съюз се основава на върховенството на правото, то нарушаването на тази основна ценност заплашва неговата правна, политическа и икономическа основа. Разбира се, спазването на принципите на правовата държава е отговорност на всяка държава членка, но Съюзът също има важна роля за осигуряване на върховенството на правото. Това е така, защото зачитането на принципите на правовата държава е в основата на функционирането на единния пазар, в рамките на който законите трябва да се спазват ефективно и последователно, на сътрудничеството в областта на правосъдието и на защитата

на финансовите интереси на Съюза, като бюджетът трябва да се изразходва в съответствие с действащите правила.

3. Действия и механизми на Европейския съюз за защита на върховенството на правото

а/ Укрепване на върховенството на правото в Съюза - План за действие

Насърчаването и отстояването на върховенството на закона са основни задачи в работата на Европейската комисия като пазителка на Договорите. В изпълнение на тази роля, на 17 юли 2019 г. тя представи документ, наречен „Укрепване на върховенството на правото в Съюза - План за действие“.⁵



Всяка година Европейската комисия ще представя доклад за състоянието на върховенството на правото в 27-те държави-членки на Европейския съюз. Чрез този европейски механизъм за укрепване на върховенството на закона, Европейската комисия ще подпомага националните органи да предприемат действия срещу неблагоприятни развития при прилагане на принципите на правовата държава. Той ще действа като „профилактика“ с цел да се констатират на време рисковете и да се предотвратят нарушения на върховенството на правото.

б/ Регламент за защита на бюджета на Европейския съюз



Друг механизъм за осигуряване на върховенството на закона е свързан с изразходването на средствата от бюджета на Европейския съюз. Европейската комисия предложи регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко

⁵ Брюксел, 17.7.2019 г. COM(2019) 343 final съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Укрепване на върховенството на закона в Съюза, План за действие

разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки.⁶ С цел да се защитят финансовите интереси на Съюза при риск от финансови загуби, причинени от широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в конкретна страна-членка на Европейския съюз, ще бъде възможно тя да бъде санкционирана, включително да се спре финансирането от европейските фондове. Разбира се, прилагането на този механизъм е сложно и предизвиква известни съмнения как точно ще действа на практика.⁷ Въпреки тези противоречия, европейските граждани подкрепят обвързването на европейските средства с върховенството на правото като мярка срещу корупция и злоупотреби с тях.

в/ Отнемане на правото на глас на държава-членка



държава членка на ценностите, посочени в член 2 на Договора за Европейския съюз, може да бъде взето решение за отнемане на правото на глас на представителя на правителството на тази държава в Съвета на ЕС.

Европейският съюз има и още едно средство за въздействие върху държавите членки, в които се нарушава върховенството на закона – то е формулирано в член 7 на Договора за Европейския съюз. Ако бъде констатиран очевиден риск от тежко и продължаващо нарушение от

Разбира се, за да се стигне до тази тежка санкция, трябва да се премине през дълга процедура, включително да се отправят препоръки към страната. Не е случайно, че наричат член 7 „ядрената опция“ за предотвратяване на нарушения на основните ценности, на които се основава европейското обединение, включително на принципите на правовата държава. В историята на Европейския

⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки, COM/2018/324 final.

⁷ През ноември 2020г. Полша и Унгария се противопоставиха на този механизъм и обвързването на средствата от европейските фондове с върховенството на закона. Впоследствие беше постигнат компромис по начина на прилагането му чрез участието на Съда на Европейския съюз.

съюз член 7 е използван за започване на процедура спрямо Полша и Унгария, но до края на 2020 г. не се е стигнало до отнемане на правото на глас на двете държави. И двете страни са обект на разследване от ЕС за отстъпление от принципите на правовата държава, тъй като управляващите им партии затягат властта си върху съдебната система и медиите.

г/**Механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния**

В момента на присъединяването си към ЕС на 1 януари 2007 г. Румъния и България не бяха постигнали достатъчно напредък в областта на съдебните реформи, корупцията и организираната престъпност, поради което Европейската комисията създаде механизма за сътрудничество и проверка за двете държави с цел да ги подпомогне в осъществяване на реформите, необходими за прилагане на принципите на правовата държава и върховенството на правото. Европейската комисия изготвя редовни доклади, които съдържат оценка на напредъка и препоръки към българските и румънските власти

Да се запомни:

- Европейският съюз е общност, основана на правото и неговото върховенството е основна ценност.
- Върховенството на правото е задължителен критерий за членство в Европейския съюз. С това се гарантира осъществяването на европейските политики и доброто финансово управление на европейските фондове и програми.
- Зачитането на принципите на правовата държава е важно както за европейските граждани, така и за развитието на европейската икономика.
- Европейският съюз прилага инструменти, с които да насърчи държавите членки да се придържат стриктно към върховенството на правото.