



ПРОСТРАНСТВО НА СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ: ОБЩИ АСПЕКТИ

Договорът от Лисабон отдава по-голям приоритет на създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Той въвежда няколко важни нови елемента: по-ефикасна и демократична процедура за вземане на решения, която е в отговор на премахването на старата структура по стълбове, по-големи правомощия на Съда на ЕС и нова роля за националните парламенти. Основните права се утвърждават с Харта на основните права, която отсега нататък има задължителна юридическа сила за ЕС.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3, параграф 2 от ДЕС гласи: „Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“. Следва да се отбележи, че този член, който определя основните цели на ЕС, отдава по-голям приоритет на създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП) отколкото предишния Договор от Ница, като тази цел е посочена дори преди целта за създаване на вътрешен пазар.

Дял V от ДФЕС — параграфи от 67 до 89, е посветен на ПССП. Освен общите разпоредби, този дял съдържа конкретни глави, посветени съответно на всяка от следните области:

- политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията,
- съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси,
- съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси,
- полицейско сътрудничество^[1].

Дания не участва в приемането от Съвета на мерките по дял V от ДФЕС, а Обединеното кралство и Ирландия участват само в приемането и прилагането на специфични мерки след като взеха решение за участие (Протоколи № 21 и 22).

Освен тези разпоредби трябва да се споменат и други членове, които са неразривно свързани със създаването на ПССП. Такива, например, са член 6 от

[1] Вж. фишове [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#)



ДЕС относно Хартата на основните права и Европейската конвенция за защита на правата на човека, член 8 от ДФЕС относно премахването на неравенствата, член 15, параграф 3 от ДФЕС относно правото на достъп до документите на институциите, член 16 от ДФЕС относно защитата на личните данни и членове от 18 до 25 от ДФЕС относно недискриминацията и гражданството на Съюза.

ЦЕЛИ

Заложените цели за ПССП са уточнени в член 67 от ДФЕС:

- „Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки.
- Той осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници и развива единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарността между държавите членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни. По смисъла на настоящия дял апатридите се считат за граждани на трети страни.
- Съюзът допринася за осигуряването на високо равнище на сигурност чрез мерки за предотвратяване на престъпността, расизма и ксенофобията, както и за борба с тях, чрез мерки за координиране и сътрудничество между полицейските и съдебните органи и другите компетентни органи, както и чрез взаимното признаване на съдебните решения по наказателни дела и, ако е необходимо, чрез сближаването на наказателните законодателства.
- Съюзът улеснява достъпа до правосъдие, по-специално чрез принципа на взаимното признаване на съдебните и извънсъдебните решения по граждански дела.“

ПОСТИЖЕНИЯ

A. Основни нововъведения с Договора от Лисабон

1. По-ефикасна и демократична процедура за вземане на решения

Договорът от Лисабон премахна третия стълб, който се основаваше на междуправителствено сътрудничество, като по този начин въведе повсеместно общностния метод в ПССП. Оттогава приемането на законодателни текстове се извършва по принцип съгласно обикновената законодателна процедура, описана в член 294 от ДФЕС. Съветът решава с квалифицирано мнозинство, а Европейският парламент, в качеството си на съзаконодател, се произнася съгласно процедурата за съвместно вземане на решения.

2. Нова роля за националните парламенти

Член 12 от ДЕС и Протоколи № 1 и 2 уточняват ролята на националните парламенти в рамките на ЕС. Националните парламенти разполагат в частност със срок от осем седмици, за да проучат всеки проект на законодателен акт по отношение на принципа на субсидиарност преди да може да се вземе



решение по този проект на равнище ЕС. Що се отнася до ПССП, ако четвърт от националните парламенти го изискат, този проект трябва да бъде преразгледан (член 7, параграф 2 от Протокол № 2).

Съдът на ЕС може да бъде сезиран с иск за отмяна на законодателен акт поради нарушение на принципа на субсидиарност.

Националните парламенти участват в оценката на Евроюст и Европол (членове 85 и 88 от ДФЕС).

3. Засилени правомощия на Съда на ЕС

Съдът може бъде сезиран без ограничение по преюдициални въпроси по всички аспекти на ПССП. След изтичането на петгодишен преходен период от влизането в сила на Договора от Лисабон (т.е. считано от 1 декември 2014 г.) приетите в рамките на предишния договор актове в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси също могат да бъдат предмет на такива производства. Същата система важи за исковете за неизпълнение на задължения (Протокол № 36).

4. Засилена роля на Комисията

Възможността Комисията да предявява искове за неизпълнение на задължения срещу държавите членки, които не спазват разпоредбите относно ПССП, представлява важно нововъведение, което ѝ предоставя ново правомощие за мониторинг на прилагането на законодателството.

5. Възможна намеса на държавите членки в оценката на прилагането на политиките в областта на ПССП

Член 70 от ДФЕС гласи, че Съветът, по предложение на Комисията, може да приема мерки за установяване на реда и условията, при които държавите членки, в сътрудничество с Комисията, правят обективна и безпристрастна оценка на прилагането, от страна на органите на държавите членки, на политиките в областта на ПССП.

Б. Ролята на Европейския съвет в планирането

Успоредно с промените, свързани с последователните Договори, трябва специално да се подчертае особено важната роля на Европейския съвет по отношение на промените и напредъка, постигнат в различните области на ПССП.

През октомври 1999 г. Европейският съвет от Тампере проведе специална среща относно създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, като използва пълноценно възможностите, предлагани от Договора от Амстердам.

През ноември 2004 г. Европейският съвет прие нова петгодишна програма за действие, Хагската програма.

На 10 и 11 декември 2009 г. Европейският съвет прие Стокхолмската програма. Тази многогодишна програма за периода 2010—2014 г. се фокусира върху интересите и нуждите на гражданите и другите лица, пред които ЕС носи отговорност.



Договорът от Лисабон официално признава значителната роля на Европейския съвет за определяне на „стратегическите насоки на законодателното и оперативно планиране в пространството на свобода, сигурност и правосъдие“ (член 68 от ДФЕС). През юни 2014 г. Европейският съвет определи тези насоки за следващите години. Те са в съответствие с приоритетите, определени в стратегическата програма за ЕС, която също беше приета през юни 2014 г. Стратегическите насоки се основават на напредъка, постигнат от Стокхолмската програма. Понастоящем се извършва средносрочен преглед на тези насоки.

В. Създаване на специализирани органи за управлението на ПССП: агенции

Бяха създадени различни агенции, които да спомогнат за управлението на политиките в редица важни области на ПССП: Европол — за полицейското сътрудничество, Европейския полицейски колеж (СЕПОЛ), Евроюст — за съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, Агенцията за основните права на ЕС (FRA), която се занимава с основните права и дискриминацията, Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (ЕЦМНН); Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), която отговаря за координирането на външните граници, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) и Европейската агенция за управление на широкомащабни информационни системи в областта на правосъдието, свободата и сигурността (eu-LISA).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент разполага с редица инструменти и правомощия за цялостното изпълнение на своята роля:

- правомощия в законодателната област, където дори преди да влезе в сила Договорът от Лисабон Европейският парламент действаше в качеството на съзаконодател в рамките на процедурата за съвместно вземане на решения, като неговата намеса по въпроси от третия стълб се свеждаше до консултативни становища;
- бюджетни правомощия, като Европейският парламент определя съвместно със Съвета бюджета на ЕС;
- правомощия за сезиране на Съда с иск за отмяна — компетентност, която Европейският парламент упражни, по-конкретно за да изиска и получи отмяна на някои членове от Директива 2005/85 относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки^[2];
- правомощия за политическа инициатива чрез приемането на доклади по собствена инициатива и резолюции по въпроси, по които Европейският парламент решава да се произнесе;

[2]Решение на Съда от 6 май 2008 г. по дело C-133/06



- възможност за изпращане на делегации в държавите членки за идентифициране на проблемите и в частност за проверка на условията за прилагане на законодателството, прието на равнище ЕС.

Основните приоритети, върху които Европейският парламент постоянно акцентира през последните години, могат да бъдат обобщени по следния начин:

- признаване и отчитане на нарастващата значимост на ПССП в рамките на развитието на ЕС;
- премахване на третия стълб и включване на областите на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в обхвата на процедурите и законодателството на ЕС, за да се позволи на Европейския парламент да изпълнява пълноценно своята демократична роля в законодателния процес;
- премахване на правилото за единодушие в рамките на Съвета с цел улесняване на вземането на решения;
- поддържане на правилен баланс между защитата на основните права на гражданите и изискванията, свързани със сигурността и борбата с тероризма;
- засилване на защитата и утвърждаването на основните права, по-конкретно чрез приемането на правно задължителна Харта на основните права на ЕС, както и чрез създаването на Агенция за основните права, която представлява ефикасен инструмент за съдействие и експертен опит в областта на основните права.

Kristiina Milt
05/2019

