ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ 2009 - 2014

Комисия по правни въпроси
Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи
Комисия по конституционни въпроси

2013/2024(INI)

11.7.2013

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно междинния преглед на Стокхолмската програма
(2013/2024(INI))

Комисия по правни въпроси
Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи
Комисия по конституционни въпроси

Докладчици: Луиджи Берлингуер, Хуан Фернандо Лопес Агилар, Карло Казини

(Съвместни заседания на комисии — член 51 от Правилника за дейността)

PR_INI

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно междинния преглед на Стокхолмската програма

(2013/2024(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид своята резолюция от 25 ноември 2009 г. относно съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета – Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите – Програма от Стокхолм[1],

– като взе предвид Стокхолмската програма на Европейския съвет — отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите[2],

– като взе предвид член 48 от своя правилник,

– като взе предвид съвместните разисквания на Комисията по правни въпроси, Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и на Комисията по конституционни въпроси в съответствие с член 51 от правилника,

– като взе предвид доклада на комисията по правни въпроси, комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и комисията по конституционни въпроси, както и становищата на комисията по външни работи и комисията по правата на жените и равенството между половете (A7 0000/2013),

I. Стокхолмската програма и Договорът от Лисабон

1. счита, че Договорът от Лисабон внесе важни положителни елементи във връзка с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, но изразява съжаление относно някои пропуски във връзка с прилагането му; вече не е склонен да приеме обстоятелството, че Съветът и Комисията в много случаи продължават да действат по начин като този преди влизането в сила на Договора от Лисабон; изисква изпълнението на задължението за предоставяне на информация на Парламента незабавно и изчерпателно на всички етапи на процедури, които водят до сключването на международни споразумения; изразява съжаление във връзка с неприемливите забавяния при привеждането на актовете от предишния трети стълб в съответствие с Договора от Лисабон; призовава за индивидуална оценка на актове от предишния трети стълб по отношение на начина, по който те се отразяват върху основните права, с оглед привеждането им в съответствие с новата йерархия на нормите от основни актове, делегирани актове и актове за изпълнение;

Правото на инициатива на Комисията и обикновената законодателна процедура

2. счита, че използването на обикновената законодателна процедура приближи законодателството до гражданите и увеличава влиянието на Парламента – единствената демократично избрана институция на Съюза;

[1] ОВ C 285 E, 21.10.2010 г., стр. 12.
[2] ОВ C 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

3. отбелязва, че в съобщението си от 20 април 2010 г., озаглавено „Установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на Европа — План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм“[1], Комисията призова за повече амбиция при отклика на ежедневните грижи и очаквания на европейските граждани, и че в него тя подчертава, че Съюзът трябва да бъде в състояние да реагира на непредвидени събития, да се възползва незабавно от възникващи възможности и да бъде готов за бъдещи тенденции, като се адаптира към тях;

4. припомня, че в този контекст Комисията многократно е подчертавала правото си на инициатива в съответствие с член 76 от Договора за функционирането на Европейския съюз;

5. счита, че времето на големите многогодишни програми, дефинирани посредством междуправителствен подход, изглежда отминава с оглед на сложността на правните основания, предвидени от Договорите в областта на пространството на свободата, сигурност и правосъдието, както и с оглед на възможността и твърдата амбиция на Комисията да използва своето право на инициатива;

6. във връзка с това насърчава Комисията да поеме своята роля в определянето на политиките и законодателните приоритети и да използва правото си на инициатива винаги когато е необходимо, като същевременно се противопоставя на евентуалните опити за връщане към междуправителствената система, предшествала влизането в сила на Договора от Лисабон;

Национални парламенти

7. счита, че засиленото участие на националните парламенти в дейностите на Европейския съюз, съобразно посоченото в Протокол № 1 (относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз) и Протокол № 2 (относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност), приложени към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, оказа положително въздействие в частност върху развитието и функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие - не само поради факта, че съответствието с принципа на субсидиарност беше гарантирано в по-голяма степен, но и поради това, че по-застъпеното и по-силно демократично обединяване на европейските народи даде важен принос за законодателството и европейските политики;

Всеобщи правила за избори

8. отбелязва, че дори при липсата на споразумение относно единна избирателна процедура се забелязва постепенно уеднаквяване на избирателните системи, по-специално по линия на създаването на политически партии на европейско равнище[2], по линия на работата за учредяване на европейски статут въз основа на предложението на Комисията за реформа на правилата за европейските

[1] COM (2010) 0171.

[2] Регламент (ЕО) № 2004/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище (ОВ L 297, 15.11.2003 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 1524/2007.

политически партии[1] и за забрана на двойния мандат[2], като статута на член на Европейския парламент вече е несъвместим с този на член на национален парламент;

9. счита, че демократичната функция на Парламента следва да бъде популяризирана повече сред обществеността и че предизборните кампании за него следва да бъдат съсредоточени върху реални европейски въпроси;

10. във връзка с това счита, че реформата на изборната процедура ще бъде наложителна в бъдеще с цел подобряване на легитимността и ефективността на Парламента чрез укрепване на демократичното измерение и осигуряване на по-пропорционално разпределение на местата между държавите членки, в съответствие с принципите, заложени в Договорите; счита, че тази реформа следва да насърчи европейските граждани да участват в изборите за Европейски парламент в държавата членка на пребиваване, чиито граждани те не са;

11. при все това приветства приемането на Директива 2013/1/ЕС на Съвета от 20 декември 2010 г. за изменение на Директива 93/109/ЕС за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в избори за Европейски парламент от граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани[3], тъй като с нея се смекчават задълженията, наложени на гражданите на Съюза с пребиваване в държава от ЕС, на която не са граждани, с оглед участието им в избори за Европейски парламент;

Гражданска инициатива

12. приветства приемането на регламент относно Европейската гражданска инициатива[4], който предоставя на гражданите правомощия за политическа инициатива, които са идентични на тези, от които се ползват Европейският парламент и Съветът;

13. счита, че инициативата има за цел да се превърне в мощен инструмент за определяне на въпроси, които да се включват в дневния ред на Европейския съюз;

14. при все това изразява съжаление във връзка с техническите проблеми, с които се сблъскват организаторите при изпълнението на инициативата, и призовава Комисията да предложи решение на тези проблеми;

II. Оценка на Стокхолмската програма и нейното прилагане

Основни права

15. счита, че като цяло изпълнението на Стокхолмската програма не съответства на амбицията за насърчаване на гражданските права;

[1] COM (2012) 0499.
[2] Решение на Съвета 2002/772/ЕО, Евратом, член 1, параграф 7, буква б).
[3] ОВ L 26, 26.1.2013 г., стр. 27.
[4] Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 11.3.2011 г., стр. 1).

16. настоятелно призовава за мерки за преодоляване на така наречената „дилема от Копенхаген”, която се отнася до положение, при което Съюзът установява високи стандарти за страните кандидатки за членство, но не разполага с инструменти за държавите членки; обявява намерението си да създаде копенхагенска комисия в рамките на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи;

17. изразява опасения, че икономическата криза може да прерасне в криза на демокрацията и счита, че са необходими силни политически лидери с цел защита на демократичните постижения;

18. подчертава, че присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), съобразно предвиденото в член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, допълнително ще засили защитата на основните права в Съюза в степента, в която са защитени от Хартата на основните права и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз;

19. отбелязва, че присъединяването към Конвенцията ще осигури на гражданите - по отношение на действията на Съюза - защита, аналогична на тази, на която те вече имат право по отношение на действията на всяка от държавите членки; припомня, че това е от още по-голямо значение, тъй като държавите членки са прехвърлили значителни правомощия на Съюза, по-конкретно в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие;

20. приветства факта, че присъединяването към Конвенцията ще бъде ценен елемент на допълнителна защита, особено в контекста на пространството на свобода, сигурност и правосъдие;

21. счита за неприемливо продължителното блокиране на преразглеждането на Регламента за достъп до документи;

Съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси

22. отбелязва, че Стокхолмската програма има за цел да улеснява свободното движение на европейските граждани посредством защита и зачитане на всички права, произтичащи от европейското пространство на правосъдие, и че съдебното сътрудничество представлява основният инструмент за постигането на тази цел;

23. признава, че инициативите в областта на взаимното признаване на правни положения, решения и документи играят много важна роля в това отношение, тъй като взаимното признаване оставя непроменени правните системи на държавите членки, но намалява неудобствата, причинявани на отделните граждани от разликите в регулирането;

24. счита, че взаимното признаване изисква гражданите и юристите да имат доверие в съответните правни институции; отбелязва, че консолидирането на истинска европейска правна култура, която в пълна степен отчита принципите на субсидиарност и на независимост на съдебната власт, установяването на общи стандарти и разбиране на различни правни системи, играе много важна роля за установяването на взаимно признаване и доверие; изтъква, че взаимното признаване и доверие може да доведе до постепенни промени в традициите на националното

гражданско право чрез обмен на най-добри практики между държавите членки;

25. отбелязва, че законодателните инициативи в областта на гражданското право досега са били концентрирани главно върху материалното право в ущърб на процесуалното право; призовава за това, в бъдеще по-голямо внимание да бъде отделено на процесуалното право;

26. отчита напредъка, постигнат с пътната карта за процесуалните права в наказателните производства, но изразява съжаление относно това, че висят ключови предложения относно правната помощ и уязвимите заподозрени лица и че степента на амбициозност на Съвета намалява все повече и повече;

27. изразява твърдо убеждение, че съгласуваността на принципите, прилагани при развитието на пространство на наказателно правосъдие на ЕС, следва да бъде приоритет и че институциите на ЕС следва да си сътрудничат тясно в това отношение, както посочва резолюцията на Парламента относно изграждането на подход на ЕС към наказателното право[1];

28. счита, че взаимното доверие между държавите членки трябва да се укрепи и че взаимното признаване и хармонизиране на наказателното право на ЕС не може да напредне без сериозно предоставяне на обратна информация относно прилагането на тези правила на равнището на държавите членки;

29 счита, че ефективната съдебна система е мощен двигател за просперираща икономика;

Вътрешна сигурност

30. отбелязва със задоволство напредъка, постигнат от държавите членки и Комисията в контекста на стратегията за вътрешна сигурност (СВС), и кръга от политики на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност; при все това изтъква, че е необходимо да се постигне допълнителен напредък, например в сферата на киберпрестъпността, защита на критичната инфраструктура и борбата с корупцията, с изпирането на пари, финансирането на тероризма и борбата срещу търговията с незаконни огнестрелни оръжия;

31. припомня, че Европейският парламент понастоящем е пълноправен институционален участник в областта на политиката за сигурност и следователно има право да участва активно в определянето на функциите и приоритетите на СВС и в оценяването на тези инструменти, включително чрез редовно упражняване на мониторинг върху прилагането на СВС, извършван съвместно от Европейския парламент, националните парламенти и Съвета по силата на членове 70 и 71 от ДФЕС;

32. счита, че правилният анализ на заплахите за сигурността, които трябва да бъдат преодолени, е съществена предпоставка за ефективна СВС;

33. посочва, че настоящата СВС ще приключи действието си през 2014 г.; призовава

[1] Приет текст, P7_TA (2012) 0208.

Комисията да започне подготовка по нова СВС за периода 2015–2019 г., която да отчита влизането в сила на Договора от Лисабон и интегрирането на Хартата на основните права в законодателството на ЕС; призовава Съвета да вземе надлежно предвид приноса на Парламента към новата СВС преди приемането на новата стратегия;

34. признава, че трансграничната престъпност в ЕС се увеличава и поради това подчертава значението на европейския обмен на информация в областта на правоприлагането; счита, че съществуващата среда от различни инструменти, канали и механизми е сложна и разпокъсана, което води до неефикасно използване на наличните инструменти и недостатъчен демократичен контрол на равнище ЕС; призовава за ориентирана към бъдещето концепция относно начина, по който да се направлява и оптимизира обменът на свързани с правоприлагането данни в ЕС, като в същото време се гарантира високо ниво на защита на данните;

35. призовава Комисията бързо да представи предложения за включване в правната рамка на Договора от Лисабон на инструментите за трансгранично полицейско сътрудничество, приети в рамките на предишния трети стълб — като например решението от Прюм и Шведската инициатива;

36. приветства предложението на Комисията за нов регламент относно Европол и се надява на бърз напредък по това важно законодателно досие, така че Европол да може да се приведе в съответствие с Договора от Лисабон във възможно най-кратък срок;

Граници и визи

37. приветства приключването на преговорите по пакета относно управлението на Шенгенското пространство; призовава Комисията да изпълнява изцяло ролята си на координатор на оценките относно Шенген и на пазител на Договора, с цел да се избегне всяка ситуация, която би могла да застраши функционирането на Шенгенското пространство; повтаря позицията си, че Шенгенското пространство следва се разшири, за да включи Румъния и България, без допълнително забавяне;

38. счита отсъствието на контрол по вътрешните граници за едно от най-големите постижения на европейската интеграция; отправя искане към Комисията да отдели специално внимание на отсъствието на граничен контрол по вътрешните граници и твърдо отхвърля всички опити за ограничаване на свободното движение на хора;

39. признава, че Шенгенското пространство е един вид лаборатория, която досега се разработва стъпка по стъпка; при все това е на мнение, че е необходим размисъл за по-нататъшното му развитие в дългосрочен план; счита, че в бъдеще Шенгенските външните граници следва да се охраняват от Европейска гранична охрана;

40. приветства реформата на мандата на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (FRONTEX) и споразумението за Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR); счита, че трябва да се постигне споразумение относно новите правила за наблюдение на морските граници във възможно най-кратки срокове, че следва да се даде приоритет на спасяването на

живота на мигрантите и че принципът за неотблъскване трябва да се зачита напълно;

41. приветства успешната миграция към Шенгенската информационна система II, продължаващото въвеждане в експлоатация на Визовата информационна система и създаването на Агенция за информационни системи (eu-LISA) за тяхното оперативно управление; подчертава, че тези нови системи сега трябва да устоят на изпитанието на ежедневната употреба; припомня своето настояване да не се пускат в действие нови инструменти за управление на границите или широкомащабни системи за съхраняване на данни, докато съществуващите инструменти все още не функционират в пълна степен и не са безопасни и надеждни; очаква с нетърпение оценките на системите, предвидени в съответните правни инструменти;

42. призовава за много по-добро прилагане на визовото законодателство на Съюза и за по-голяма хармонизация на визовите процедури и практики; счита, че общите центрове за кандидатстване за виза следва да се превърнат в стандарт; призовава за междуинституционално обсъждане на целите на общата визова политика;

Убежище и миграция

43. припомня, че в Стокхолмската програма Европейският съвет подчерта, че „добре управляваната миграция може да е от полза за всички“; изразява съжаление относно ограничения напредък, постигнат за приемането на законодателство в областта на законната миграция, и призовава към по-големи усилия за това в бъдеще предвид демографските предизвикателства и потребностите на икономиката; в същото време счита, че интеграцията на мигрантите се нуждае от повече внимание;

44. приветства приемането на пакета от мерки в областта на убежището; призовава Комисията да следи за правилното прилагане на пакета от страна на държавите членки, считано от датата на приложение;

45. изразява дълбоко съжаление поради неуспеха за постигане в действителност на принципите на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите, както е посочено в член 80 от ДФЕС; счита, че в бъдеще ще бъдат необходими по-засилени и по-конкретни мерки;

46. изразява твърдо убеждение, че външното измерение на убежището следва да се разшири, по-специално във връзка с пренастаняването;

Методи, инструменти и процеси

47. изразява дълбоко съжаление относно ниското качество на процеса на изготвяне на политики; отбелязва, че определянето на проблемите, обсъждането на възможните решения и изборът между възможните варианти обикновено не настъпват в последователен ред, тъй както би било правилно, а доста често се извършват едновременно; призовава Комисията първо да представя доклади относно проблемите, които трябва да бъдат решени, след това да приканва към обсъждане на възможни решения и едва накрая да представя законодателни предложения;

48. изразява съжаление поради липсата на обективна оценка на постигнатия напредък

към създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, както и на надеждна информация за прилагането от страна на държавите членки на достиженията на правото на ЕС;

49. предлага систематична и независима последваща оценка на новото законодателство, което следва също така да оцени продължаващата необходимост от законодателство в тази област;

50. приветства инициативата на Комисията за изготвяне на информационно табло на ЕС в областта на правосъдието, което цели осигуряване на висококачествена съдебна система в областта на гражданското, търговското и административното право, тъй като в края на краищата, конкретното прилагане на законите е в ръцете на съдилищата; призовава чрез информационното табло в областта на правосъдието да се направи оценка на всички области на правосъдието, включително наказателното правосъдие, и на всички хоризонтални въпроси; предлага в него да се включат и данни относно състоянието на върховенството на закона, демокрацията и основните права, както и осъществяването на европейските ценности (член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)) във всички държави членки;

51. изисква от Комисията да постави по-силен акцент върху контрола и гарантирането на конкретното прилагане на законодателството на ЕС от страна на държавите членки; отбелязва, че, що се отнася до правата на гражданите, това трябва да се прави от първия ден, в който даден акт влезе в сила; счита, че е необходимо да се направи повече в тази област и че причините за всяко неизпълнение на законодателството на ЕС следва да бъдат идентифицирани;

52. изразява становище, че за подобряване на качеството на законодателството на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието са необходими общи усилия от страна на държавите членки и европейските институции, с цел да се подобри обменът на информация относно всяка национална система и да се осигури точна правна информация (относно националното/регионалното приложимо законодателство и стандарти), както и информация за изпълнението и практиките;

53. изразява съжаление по повод честото прибягване от страна на Съвета към стратегически документи, като например стратегията за наркотиците и стратегията за вътрешна сигурност, които се приемат без никакво участие на Европейския парламент;

54. счита, че развиването на европейска съдебна култура е ключова предпоставка за превръщането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в реалност за гражданите; предвид това призовава за много по-голям акцент върху съдебно обучение на ЕС за всички практикуващи юристи и неговото финансиране; отбелязва значението на използването на подход „отдолу нагоре“ към програмите за съдебно обучение, на осигуряването на по-голяма достъпност на информационните ресурси на европейското право чрез онлайн технологии (т.е. портал за електронно правосъдие), на повишаването на знанията за европейското право сред представителите на съдебната власт, както и на езиковите умения на съдебните служители, както и на създаването и поддържането на мрежи в тази област; отбелязва, че обучението с европейска перспектива на полицейските сили е също толкова важно;

III. Следващи стъпки

55. изразява становище, че за пространството на свобода, сигурност и правосъдие са необходими насоки, съгласуваност и базови стойности за сравнение и те следва да се гарантират в съответствие с член 17, параграф 1 от ДЕС; предлага многогодишното планиране да се договори между трите институции в съответствие с тази разпоредба от ДЕС; очаква от Комисията да предприеме съответните инициативи в това отношение и въз основа на тях да внесе предложение;

56. отправя искане всяко бъдещо планиране да се изготвя в духа на Договора от Лисабон съвместно от Парламента, Съвета и Комисията; отбелязва заключенията на Европейския съвет от 27–28 юни тази година, съгласно които Европейският съвет ще проведе дискусия на заседанието си през юни 2014 г. с цел определение на стратегическите насоки на законодателното и оперативното планиране относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие (в съответствие с член 68 от ДФЕС), и счита предвидения за това график за неподходящ;

57. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.