

# ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

*Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи*

**2008/2063(INI)**

30.6.2008

## СТАНОВИЩЕ

на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

на вниманието на комисията по конституционни въпроси

относно новата роля и отговорности на Парламента по прилагане на  
Договора от Лисабон  
(2008/2063(INI))

Докладчик по становище: Johannes Voggenhuber

(\* ) Процедура с асоциирани комисии - член 47 от правилника

PA\_NonLeg

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи приканва водещата комисия по конституционни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

### ***Договорът от Лисабон: междуинституционално предизвикателство в областта на свободата, сигурността и правосъдието***

1. Съществува общо разбиране, че влизането в сила на Договора от Лисабон и на Хартата на основните права на Европейския съюз (Харта на основните права) ще даде възможност на Европейския съюз да стане „... пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите-членки.” (Член 67 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)). След като вече няма да бъде ограничавано от специфични цели, какъвто беше случаят с Договора от Маастрихт, пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП) ще стане централен елемент от бъдещите отношения между държавите-членки и ЕС. Още повече, че в тази относително нова област, която засяга същината на националните конституционни разпоредби, всички заинтересовани страни на национално и на европейско равнище имат определен интерес да поддържат общ диалог.
2. В тази връзка и за да бъде подготвен Парламентът в момента на влизане в сила на новия Договор, ще бъде от изключително значение институциите на ЕС да постигнат междуинституционално споразумение, което да обхваща:
  - а) нова визия и основни цели, които следва да се постигнат от ЕС след 2009 г.;
  - б) нови методи на сътрудничество, включващи националните парламенти в тези политики;
  - в) мерките, които следва да бъдат приети, за да се превърне преходът в успех за институциите и за европейските граждани.

Всяка институция следва да адаптира вътрешната си организация и методи, като има предвид междуинституционалната стратегия.

### ***Нова визия и основни цели, които следва да бъдат постигнати от ЕС след 2009 г.***

3. Бъдещето на ПССП следва да се очертае от Европейския съвет преди края на 2009 г. Държавите-членки подготвят възможни идеи за оформяне на следващата многогодишна програма, като разискват в рамките на групата на високо равнище „Бъдеще” (Консултативна група на високо равнище относно бъдещето на европейската политика в областта на вътрешните работи). Комисията също така подготвя обширен доклад, който да бъде представен през пролетта на 2009 г. и който би могъл да бъде основа за последващите разисквания в Парламента и в Съвета.

Като има предвид тази програма, Парламентът също би могъл да подготви доклад за оценка преди пролетта на 2009 г.

Парламентът, който ще бъде избран през юни 2009 г., ще може да постигне споразумение за нова законодателна програма за ПССП с новата Комисия и с Европейския съвет, като се базира на приноса на държавите-членки (доклада на групата „Бъдеще“), на приноса на Комисията и на своите препоръки.

4. Бъдещата законодателна програма в областта на ПССП следва да насърчава мерките в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по граждански и наказателноправни въпроси, като взема предвид принципа на взаимно признаване на съдебните решения, който е включен в новия Договор, като по този начин улеснява трансграничното сътрудничество между държавите-членки и се стреми към бъдещо европейско наказателно право.
5. В съответствие с този подход би било повече от добре, ако Комисията приеме стратегия, насочена към:
  - а) **засилване на връзките между правилата на Договорите**, които представляват правната основа за определени политики (като предотвратяване на дискриминацията, защита на лицата, търсещи убежище, подобряване на прозрачността, защита на данните, правата на малцинствата и правата на жертвите и на заподозрените лица) **и съответните членове от Хартата на основните права**. Приемането на Хартата на основните права, която има задължителен характер, ще направи възможен прегледа на достиженията на правото на Общността, като се вземе предвид първостепенното задължение на институциите на ЕС да защитават основните права. Това развитие проличава от въпроса за защитата на данните, който ще се обособи като отделно основно право;
  - б) **установяване на постоянни и по-задълбочени връзки, от една страна, между европейските и националните законодателни органи, и от друга страна, между европейските и националните съдебните органи** по въпроси, които са от общата компетентност на ЕС и на държавите членки.
6. Както Парламентът вече препоръча<sup>1</sup>, Комисията и държавите-членки следва не само да проверяват съответствието на бъдещите законодателни предложения с Хартата на основните права, но и с всички европейски и международни актове, по които държавите-членки са страна и които се отнасят до основните права. **Хартата на основните права, нейният задължителен характер и целесъобразност, както и присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи**, също ще доведат до подобряване на спазването на основните права в тази област. Въвеждането на обикновената законодателна процедура също ще стимулира законодателния процес.

---

<sup>1</sup> Вж. Резолюция на Европейския парламент от 15 март 2007 г. относно спазването на Хартата на основните права на в законодателните предложения на Комисията: подход за систематичен и строг контрол (ОВ С 301 Е, 13.12.2007 г., стр. 229).

7. Многогодишната програма за ПССП следва да продължи да се обсъжда в рамките на ежегоден дебат, който следва да се насочи към защитата на основните права в Европейския съюз, прилагането на Хартата на основните права и зачитането от страна на държавите-членки на ценностите и принципите, посочени в новия член 6 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).<sup>1</sup> Тя трябва да се основава на доклади на Съвета, Комисията и Европейската агенция за основните права. Парламентът споделя становището на тройката<sup>2</sup>, председателстваща Съвета (френското, чешкото и шведското председателство на Съвета), че "до 31 декември 2009 г. следва да се предприеме евентуално преразглеждане на мандата на Агенцията за основните права" и че подобен преглед дава възможност за задълбочаване на сътрудничеството със Съвета на Европа, с неговия генерален-секретар, с комисаря по правата на човека и със съответните комисии на Парламентарната асамблея.

### ***Нови методи на сътрудничество, включващи националните парламенти в политиките по ПССП***

8. Основният проблем, с който се сблъсква Парламентът при изпълнение на неговите задължения в рамките на споделените законодателни компетенции със Съвета в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, ще бъде достъпът до релевантна информация в държавите-членки. Поради чувствителния характер на въпросите, които попадат в обхвата на политиките свързани с ПССП, е повече от необходимо да се приложат възможно най-бързо новите разпоредби на Договора относно **прозрачността** в институциите на ЕС и също така да се допусне парламентарен контрол върху поверителна информация като тази, с която борави Европол, Съвместният ситуационен център на ЕС и постоянната комисия по вътрешната сигурност (член 71 ДФЕС). Новият член 15 от ДФЕС, като разширява настоящото правото на достъп до документи на Парламента, на Комисията и на Съвета до всички документи на институциите и агенциите на ЕС (член 255 от Договора за ЕО), ще подобри отчетността на институциите на ЕС именно в тези области.
9. Също във връзка с демократичния контрол, за Парламента ще бъде от изключителна полза:
- а) да осигури постоянно участие на националните парламенти в процеса на определяне на общите стратегии относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приемането на законодателни мерки или оценката на тяхното въздействие на национално равнище<sup>3</sup>.
  - б) да получи официалната позиция на Комисията<sup>4</sup> във връзка с инициативите на държавите-членки, по-специално по отношение на евентуалните последици от

---

<sup>1</sup> Следва да се отбележи, че съгласно настоящия правилник, комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи към Европейския парламент отговаря за повечето от политиките, свързани с ПССП и „системата за предупреждение“, посочена в член 7 от ДЕС.

<sup>2</sup> 18-месечна проектопрограма на Съвета, документ на Съвета №. 10093/08.

<sup>3</sup> Вж. по-специално член 70 от Договора за функционирането на ЕС.

<sup>4</sup> Вече има такива примери, съгласно практиката, въведена от бившия член на Европейската комисия Vítorino по време на предишния парламентарен мандат.

новите правила относно защитата на основните права и опазването на правовия ред в Европа.

- в) да приобщи гражданското общество, като вземе предвид разпоредбите на Договора от Лисабон относно гражданската инициатива, като информира гражданите за това ново тяхно право и като гарантира, че регламентът, който ще бъде приет с цел прилагането на „гражданската инициатива“, определя ясни, прости и лесни условия за упражняването на това право.
  - г) да приобщи мрежите на гражданското общество, които ще съгласуват действията си с европейските и националните институции във връзка с пространството на свобода, сигурност и правосъдие (вж. мрежите, свързани с Агенцията за основните права, Европейския форум за наказателно правораздаване и т.н...).
10. В по-обща перспектива ще се разглежда въпросът за начина на изпълнение на разпоредбите на новия Договор относно делегираните и изпълнителни правомощия (членове 290 и 291 от Договора за функционирането на ЕС), по отношение на политиките, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Основният принцип, от който следва да се изхожда, е, че приемането на дадена мярка с потенциално въздействие върху обхвата на защитата на основните права следва да става съгласно режима на делегираните правомощия, който дава на Парламента право да отмени решението.
11. Трябва също да се отбележи, че **сега Парламентът ще бъде приобщен към преговорите и приемането на международни споразумения**, като бъде включено измерението „основни права“, например при предаването на лични данни на трети държави. В резултат на това, съответните комисии също следва да установят здрави връзки с партньорските институции в Съвета на Европа, агенциите на ООН и парламентите на трети държави – участници.

#### *Действия във връзка с внесените законодателни предложения в преходния период*

12. В преходния период Парламентът ще бъде изправен пред няколко промени, засягащи формата и съдържанието на внесените законодателни предложения. Според комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, Парламентът следва да продължи да настоява за постигането на **междуйнституционално споразумение**, което по отношение на внесените законодателни предложения, свързани с 3-тия стълб, следва да предвиди равностойност на процедурата на консултация на първо четене с процедурата на съвместно вземане на решение, така че да бъде възможен пълен съдебен контрол.

Следователно всички внесени предложения, свързани с третия стълб, които имат ограничено въздействие върху основните права и свободи, могат да бъдат приети без отлагане, напр. рамковите решения относно влизането в сила на неприсъствени решения, решението за укрепване на Евроюст и решението относно Европейската съдебна мрежа. Всички тези досиета са важни за подобряването на съдебното сътрудничество.

13. От интерес за Парламента ще бъде също така да се споразумее със Съвета относно

отлагането след 1 януари 2009 г. на мерките, които попадат в обхвата на режима на съвместно вземане на решения и които Парламентът счита за политически нецелесъобразни в настоящия им вид. Типично предложение, попадащо в тази категория, е предложението за рамково решение относно използване на досиетата на пътниците (PNR – Passenger Name Record) за целите на правоприлагането.

14. Друго внесено законодателно предложение с чувствителен характер, което е засегнато от промените в процедурата, е рамковото решение относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Това предложение запълва само отчасти правния вакуум, който ще съществува след премахването на третия стълб. Една от възможностите би била двуетапна стратегия, която да предвижда приемането на настоящото предложение относно третия стълб при условие, че се допълни с нов текст веднага след влизането в сила на Договора от Лисабон.
15. Също така са започнали две процедури в областта на законната миграция, по-точно във връзка с *условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост (Синя карта) и единната процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общия набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държава-членка*. В случай, че тези предложения не бъдат приети преди влизането в сила на Договора от Лисабон, процедурата трябва да започне отначало.
16. Въпреки, че някои законодателни предложения очакват да бъдат приети с години, поради невъзможността да бъде постигнато единодушно решение, напр. рамковото решение относно процедурните права в наказателното съдопроизводство, не може да се каже, че те са остарели. Те са по-належащи и необходими от всеки друг път и обикновената законодателна процедура ще предостави възможност за изход от това трудно положение.
17. Друго внесено предложение, което е одобрено от Парламента, се отнася до преобразуването на правната основа на Европол (понастоящем Конвенция) в решение от третия стълб, което ще позволи финансирането на Европол от бюджета на Общността. В случай, че това не бъде прието преди влизането в сила на Договора от Лисабон, Парламентът трябва да започне отначало процедурата, за да преобразува Европол в действителен орган на Общността.
18. Когато държавите-членки прибегват до използването на извънредната процедура за спиране на решение, предвидена в ДФЕС във връзка с наказателноправни въпроси (член 82, параграф 3 и член 83, параграф 3), председателят на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи следва да изпрати писмо до Европейския съвет, в което да опише настоящата позиция, постигната в хода на разискванията на комисията.
19. Както изглежда, най-неотложните инициативи, които Комисията следва да предприеме след 1 януари 2009 г., ще бъдат свързани с:

- а) задължението на ЕС да ратифицира ЕКЗПЧОС;
- б) задължението на ЕС да ратифицира договорените международни споразумения, които все още не са сключени съгласно разпоредбите на член 24 от настоящия Договор за ЕС;
- в) изискванията на Съда на Европейските общности (вж. делото във връзка с регламента относно „черните списъци“);
- г) създаването на **Европейската прокуратура**, с цел подобряване на ефективността на Евроюст.

Като се изхожда от същата гледна точка, Комисията следва да предприеме инициатива за включването на настоящите законодателни актове от третия стълб с измерение „основни права“ в общностния стълб (напр. Европол). Промяна на правната основа за настоящите инструменти от третия стълб също така ще гарантира правомощията на Съда на Европейските общности преди изтичането на 5-годишния срок (вж. член 10 от Протокола относно преходните разпоредби).

20. Парламентът приветства оценката на тройката, председателстваща Съвета, според която „Принудителните мерки следва да бъдат придружени от съответните правила за укрепване на правата на отделната личност, независимо дали се касае за заподозряно лице, жертва или свидетел. Ще се проучи възможното разширяване на правата на жертвите на база на оценката на Комисията за изпълнението на Рамковото решение относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления. След влизането в сила на Договора от Лисабон, от Комисията или от държавите-членки ще се очаква да направят предложение за правен инструмент за процесуалните права при наказателни производства.”



## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

<b>Дата на приемане</b>	24.6.2008
<b>Резултат от окончателното гласуване</b>	+: 43 -: 2 0:
<b>Членове, присъствали на окончателното гласуване</b>	Alexander Alvaro, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Esther De Lange, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Martine Roure, Inger Segelström, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
<b>Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване</b>	Edit Bauer, Evelyne Gebhardt, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Ona Juknevičienė, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Nicolae Vlad Popa, Johannes Voggenhuber