

КРИТЕРИИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ: ОТ ОПИТА НА ПЕТОТО КЪМ ПОДГОТОВКАТА НА ШЕСТОТО РАЗШИРЯВАНЕ

Джонатан Фол²⁶

Приключването на преговорния процес е ясен сигнал за това, че България принадлежи към **европейското семейство**. Същевременно за този процес са необходими съществени реформи – политически, икономически и др. Това са реформи, които изискват огромни усилия от българските граждани с оглед на присъединяването. Тези съществени усилия трябва да продължат и след като България стане член на ЕС. Става въпрос за прехода към демокрация, изграждането на правова държава, приемането в българското законодателство на европейското *acquis*, подготовката на нова нормативна уредба и не на последно място, установяването на независима съдебна система. Това са задачи, които никога не приключват като развитие, но несъмнено първата фаза в този процес вече почти е приключила, като досега в България е извършена огромна работа, включително с подкрепата и съдействието на европейските институции и на държавите-членки на Европейския съюз. За приключване на процеса на реформи обаче, както и за прилагането на вече осъществените реформи, са необходими още усилия.

Подписването на **договора за присъединяване** е част от петата вълна на разширяване на Европейския съюз - процес, който започна от 1 май 2004 г. Разширяването на Европейския съюз с присъединяването на България и Румъния в много отношения е **исторически процес**.

В момента се намираме в период, който е съвсем скоро след присъединяването на последните десет страни. Това налага задълбочен анализ на самия процес, на вътрешната организация, на процедурите на вземане на решения - всички процедури, които са въведени, за да може ЕС да се справи с предизвикателствата на разширяването. Има една поука, която трябва да се извлече – несъмнено Европейският съюз трябва да **продължи този постоянен процес на развитие**, да се възползва оптимално от последното разширяване и да се подготвя за следващото. Защото, както изглежда, винаги предстои някакво разширяване. След всяко разширяване има нови страни, които чукат на вратата за членство в Европейския съюз. Трябва да продължи процесът на укрепване на европейските институции и политики, за да се гарантира, че разширеният Европейски съюз ще продължи да функционира достатъчно ефективно.

Конституционният договор скоро ще влезе в сила – това е друга, много важна стъпка в посока на усъвършенстване на процедурите в ЕС. Разширяването би трябвало да бъде **процес, от който печелят всички заинтересовани страни**. Това е процес в интерес на гражданите на държавите-кандидатки, но също така и в интерес на гражданите на държавите-членки, тъй като именно техните интереси трябва да бъдат винаги на предна линия. Това предполага **един непрекъснат процес на мониторинг, на подобряване на структурите**

²⁶ Джонатан Фол е генерален директор на генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ на Европейската комисия. Преди това е заемал ръководни постове в различни генерални дирекции на комисията. Притежава дипломи от университетите на Съсекс и Женева и от Европейския колеж в Брюж. Преподава и чете лекции в няколко европейски университета.

и на вече въведените механизми. Разбира се, европейското *acquis* също продължава да се развива - продължават да разработват нови политики и да се приемат нови нормативни актове, а Съдът на европейските общности излиза с нови и нови решения.

Основен приоритет в работата на заместник-председателя на Европейската комисия и комисар по правосъдието, свободата и сигурността Франко Фратини, както и на ръководената от мен дирекция, е да продължи изграждането на Европейска зона на свобода, сигурност и правосъдие. Това е област, която отскоро представлява съществен интерес за Европейския съюз. Така например при присъединяването на Обединеното кралство и Дания през 1973 г., на Гърция, а след това и на Испания и Португалия, не се водиха подробни преговори в областта на правосъдието и вътрешните работи, тъй като тази област не беше заложена в програмата на Европейския съюз.

Понастоящем обаче това е неразделна част от нашата ежедневна дейност и представлява област, която играе изключително важна роля от гледна точка на процеса на присъединяване. Ако трябва да се направи сравнение, при присъединяването на десетте нови членки, както и в преговорния процес за България и Румъния, това е сфера, която е съществено застъпена. Присъединяването на десетте, вече можем да кажем дванадесетте, нови страни-членки, а също така и по-нататъшното разширяване на Европейския съюз, което се очертава на хоризонта, носи след себе си определени предизвикателства. Разбира се, това не е свързано само с разновидностите на правоприлагащите органи. Ще се появят и предизвикателства от гледна точка на националните системи, а именно осигуряване на достатъчно добро взаимодействие между тях. Не би трябвало да се забравя и международната дейност. Въпреки че на общата зона на свобода, сигурност и правосъдие се гледа по-скоро от гледна точка на националните въпроси, тази сфера е също толкова важна и от гледна точка на международните връзки на Европейския съюз, връзките ни с нашите съседи и международните партньори по света. Понастоящем в почти всички дискусии на високо равнище, например със страните от Азия или Африка, неизбежно се поставя въпросът за правосъдието и вътрешните работи. Изключение правят само разговорите със Съединените щати и Русия. Става въпрос например за проблеми, свързани с граничния контрол и противодействието на трафика на хора – дейности, които вече придобиха международен мащаб. Трябва да се борим успешно и с организираната престъпност и тероризма – проблеми, с които европейците могат да се справят успешно, само ако действат съвместно и са налице съответните механизми.

При преговорите с България и Румъния принципите, свързани с разширяването на Европейския съюз, бяха преразгледани в светлината на всичко, изложено дотук. Това **не означава**, че критериите за членство са различни или че са били съществено променени. Преговорите се основават на заслугите на отделната страна и, разбира се, всичко зависи от напредъка, постигнат от тази страна по изпълнението на съответните **изисквания**. Също така се има предвид изпълнението на политическите критерии, формулирани от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. и впоследствие закрепени в чл. 6, ал. 1 от Договора за Европейския съюз, в Хартата за основните права на човека и в разпоредбите в Конституционния договор. Европейският съюз ще очаква страните-кандидатки да продължат да изпълняват политическите критерии като полагат усилия за укрепване на принципите на свобода,

демокрация, зачитане на основните човешки права и свободи и върховенство на закона. Така, **както беше и в миналото**, Съветът може на базата на препоръка, направена от Европейската комисия, и след като изслуша позицията на страната-кандидатка, да отложи присъединяването, ако бъде установено сериозно неспазване на принципите на свобода, демокрация, зачитане на основните човешки права и свободи и върховенство на закона, на които се основава Европейският съюз.

Най-съществената **новост** е по-големият брой глави, по които трябва да се водят преговори, и особено добавянето на нова преговорна глава, наречена "Съдебна власт и основни права". Това е свързано с **Хартата за основните права на човека**, която ще стане неразделна част от **Конституционния договор**, след като той бъде ратифициран от държавите-членки.

Конституционният договор регламентира институционалната структура на Европейския съюз, като същевременно има за цел да доближи Съюза до неговите граждани. Един от начините да се постигне това, е Хартата за основните права на човека да бъде заложена в самия Конституционен договор. Хартата **не е** ново европейско *acquis*, това е стар акт на Европейския съюз. Тя е резултат от работата на Европейския съюз по въпросите на основните права на човека - един дългогодишен процес, свързан както с институциите на Европейския съюз, така и с прилагането на европейското *acquis* от държавите-членки.

На практика правата, включени в Хартата, се защитават в процеса на прилагане на европейското *acquis*. Така например Хартата забранява изтезанието. Ако гражданин на Европейския съюз упражнява своето право на свободно придвижване и попадне в затвор в държава-членка, и ако този гражданин е подложен на лошо отношение, на изтезание от страна на полицейските органи, този гражданин на Европейския съюз е защитен от съответни разпоредби в европейското *acquis* и за него ще влезе в действие съответната разпоредба от Хартата. Това е важна стъпка от гледна точка на развитието в Европейския съюз, която заслужава да бъде приветствана.

Друга поука от разширяването на Европейския съюз е, че фундаменталните структурни реформи, свързани с ефективността и отчетността на демократичното общество и съблюдаването на върховенството на закона, не бива да се оставят за края на присъединителния процес. Това е неразделна част от живота на Европейския съюз, който се развива в посока към по-тясно интегриране между държавите и едновременно с това приближаване на Съюза към гражданите. Качеството на функционирането на Европейския съюз, резултатността на това функциониране, в голяма степен зависят от прилагането и изпълнението на правилата на Съюза във всички държави-членки, като най-малкото отклоняване от тези правила от страна на една държава може да доведе до изключително неблагоприятни последици за останалите държави-членки.

В областта на правосъдието дейността на Европейския съюз се основава най-вече на принципа на взаимното доверие. В Европейския съюз няма общо европейско *acquis* в областта на наказателното или гражданското правораздаване, като всяка страна си има своите структури. Целта е да се съвмести функционирането на всички тези системи и структури на базата на взаимното доверие. А именно: решение, постановено от съд в

една страна, би трябвало да се признава в друга държава-членка – това е лесно да се каже, но не е толкова лесно да се осъществи на практика, тъй като взаимното признаване изисква взаимно доверие, взаимно разбиране и сътрудничество. В рамките на Европейския съюз съществуват различни правни системи, използват се различни езици и трябва да се научим да се доверяваме взаимно. Това означава, че са необходими общи дефиниции и общи правила. Трябва да знаем за какво говорим всички ние - дали в една страна тероризмът се дефинира по същия начин, както в друга страна. Когато става въпрос за бракоразводно дело, например, дали всички имаме предвид едно и също нещо. Това е процес, който непрестанно се развива, процес, насочен към преодоляване на всички тези трудности. Не е само хармонизирането, трябва да се направи всичко, което е нужно, за да могат националните правни системи да се разбират помежду си и да функционират съвместно. Ето това е насоката на усилията на Съюза. В някои от тези области вече има нормативна уредба, заложенa в европейското *acquis* – става въпрос за директивите, които се транспонират в националното законодателство, и регламентите, които се прилагат пряко в държавите-членки. За някои други области, като взаимното признаване и взаимното доверие, това означава всяка държава-членка да може да разработи своите собствени решения съобразно националната специфика, съобразно своята традиция и структури, но всички те да водят към едни и същи резултати.

Европейският съюз не посочва на държавите-членки как да осъществяват своето правораздаване - всяка държава има своя начин за това. Това, което е нужно, е качествено и ефективно правораздаване в интерес на гражданите на всички държави-членки на Съюза, тъй като държавите-членки сега са взаимно зависими и всяка от тях трябва да действа така, че да не накърнява интересите на останалите. Това е много важно от гледна точка на успешния процес на интегриране в Европейския съюз. То също така води до здравословен, добър инвестиционен климат, за да могат хората спокойно да харчат парите си, спокойно да се придвижват из Европейския съюз. В Брюксел нямаме готови рецепти за правораздаване, които можем да ви предоставим. Когато казвам, че ние искаме нещо, нямам предвид ние – европейските бюрократи, а ние – всички европейци, искаме правораздаването да бъде справедливо, ефективно, бързо, при абсолютно съблюдаване на основните права на човека.

Ние очакваме България да се присъедини като пълноправен партньор в голямото европейско семейство, ние се нуждаем от България, но и България се нуждае в някаква степен от нас. Нека да се надяваме, че няма да говорим за неща като предпазната клауза. Ние не мислим в тази насока. Разбира се, предпазната клауза съществува като такава и, ако се наложи, се използва, но нека да се надяваме, че за България няма да се стигне до такава потребност. Ние сме убедени, че българските власти знаят какво трябва да направят, за да изпълнят своите ангажменти, знаят какво им остава да направят през следващите месеци, за да могат успешно да приключат процеса на подготовка за разширяването.

Това е особено вълнуващ период в историята на Европа. Едва ли преди 15 или 20 години сме мислили, че ще стигнем до този момент. Разбира се, това не се дължи на никакви чудеса, това е резултат на огромната работа, която е извършена през този период и вече почти сме стигнали до успешния край. Очаквам с нетърпение да поздравя, да приветствам с “Добре дошли!” моите български колеги в Европейския съюз.