

Брюксел, 5.7.2023 г.
COM(2023) 800 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Доклад относно върховенството на закона за 2023 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Върховенството на закона, наред с демокрацията и основните права, е една от основните ценности на Съюза. То е общо за всички държави членки и е основополагащ принцип на идентичността на Съюза. Върховенството на закона представлява ключов фактор за политическата стабилност и икономическия просперитет на Европа. През последните години тези основополагащи ценности бяха обект на атаки по целия свят, което подложи на изпитание устойчивостта на ЕС и неговите държави членки. Военната агресия на Русия срещу Украйна е трагично напомняне, че тези ценности никога не могат да бъдат приемани за даденост. Необходими са постоянни изпреварващи действия, за да се запазят тези ценности и да се защити европейското общество с оглед на променящите се предизвикателства.

Всяка година цикълът относно върховенството на закона допринася за наличието на една силна и здрава европейска демокрация. **В ежегодния доклад относно върховенството на закона се отразява развитието на ситуацията в областта на върховенството на закона във всяка държава членка и в ЕС като цяло, като се разкриват и предотвратяват нововъзникващи предизвикателства и се подпомагат реформи в областта на върховенството на закона.** Докладът продължава да се основава на една прозрачна и обективна методология, при която се отчита спецификата на националния контекст и традиции и се гарантира равно третиране на всички държави членки. От въвеждането си през 2020 г. годишният цикъл на докладване служи като основа за конструктивни обсъждания и богат обмен на най-добри практики сред държавите членки — както на политическо, така и на техническо равнище — в Европейския парламент и в националните парламенти. Той играе централна роля в усилията за насърчаване и защита на върховенството на закона на практика.

Както и през предходните години, в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. се разглежда развитието в областта на върховенството на закона в държавите членки по четири стълба: **правосъдие, борба с корупцията, свобода и плурализъм на медиите и по-широки институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване.** Обсъжданията в Съвета по доклада за 2022 г. бяха положителни и конструктивни, като държавите членки приветстваха констатациите и препоръките в доклада. Това е видно и от полаганите от държавите членки усилия за изпълнение на препоръките. Почти по 65 % от отправените през миналата година конкретни препоръки към държавите членки вече са предприети последващи действия. Това отразява положителна тенденция, като същевременно следва да се признае, че за определени реформи в областта на върховенството на закона може да е необходимо повече време, за да дадат резултати¹.

Основаната на правила уредба е от решаващо значение за доверието в ЕС и през последните години беше разработен по-широк инструментариум за защита на зачитането на върховенството на закона. Производствата за установяване на нарушение, институционалните механизми, като например производствата по член 7, и движещите сили на политика, като например Механизмът за възстановяване и устойчивост — всички те имат значителни измерения в областта на върховенството на закона. Общият режим на обвързаност с условия предлага целеви инструмент за защита на бюджета на Съюза, когато нарушенията на върховенството на закона засягат или когато съществува сериозен риск да засегнат доброто финансово управление или финансовите интереси на ЕС². Целта на тези

¹ По повече от една четвърт от препоръките е установен значителен напредък или цялостно изпълнение, а по около 40 % от тях има известен напредък. При останалите беше установена липса на напредък.

² Регламент 2020/2092 от 16 декември 2020 г. (ОВ L 433I, 22.12.2020 г.).

инструменти е да се гарантира, че върховенството на закона не е просто принцип, а осезаема реалност, на която може да се уповава всяко лице или предприятие в ЕС.

Върховенството на закона и основания на правила международен ред представляват ключова защита срещу разпространяването на авторитарни режими и нарушаването на международното право. Следователно утвърждаването на върховенството на закона е съществен фактор за външната дейност на ЕС, наред с консолидирането на демократичните структури и защитата на правата на човека. То е от основно значение за поетия от ЕС ангажимент спрямо страните кандидатки и потенциалните кандидатки в резултат на процеса на разширяване, работата му с партньорите в съседните държави и по-широкия ангажимент на ЕС спрямо държавите по целия свят.

2. ОСНОВНИ АСПЕКТИ НА СИТУАЦИЯТА В ОБЛАСТТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Както и през предходните години, в настоящия доклад се определят важни общи теми и тенденции, специфични предизвикателства и положителни промени. Примерите отразяват тези тенденции и са извлечени от оценките, съдържащи се в 27-те глави по държави, които са неразделна част от настоящия доклад и представят подробно ситуацията за всяка държава членка³. Докладът включва и конкретни препоръки към държавите членки⁴, както и доклади относно напредъка по отношение на изпълнението на конкретните препоръки, отправени през миналата година⁵. Те са групирани в четири ключови стълба:

- **Правосъдни системи** в държавите членки, с акцент върху тяхната независимост, качество и ефикасност. Това са ключови параметри, които гарантират, че правото на ЕС се прилага и изпълнява ефективно и че върховенството на закона се спазва. Добре функциониращите и напълно независими правосъдни системи са от решаващо значение, за да се гарантира, че правосъдието работи в полза на гражданите и предприятията. Те са от съществено значение и за съдебното сътрудничество в рамките на ЕС, както и за функционирането на единния пазар и правния ред на ЕС като цяло.
- **Уредби за борба с корупцията**, с акцент върху ефективността на националните политики за борба с корупцията и оценка на различни ключови области, в които държавите членки предприемат действия за предотвратяване и борба с корупцията. Ефективните действия за борба с корупцията, прозрачността и почтеността допринасят за осигуряване на укрепването и надеждността на държавната власт и са от съществено значение за доверието на гражданите и предприятията в публичните органи.

³ Главите по държави са достъпни [тук](#).

⁴ Препоръките са посочени в бележки под линия в настоящия доклад, изброени са в приложението по ред на стълбовете в главите по държави и са включени в отделните глави по държави.

⁵ Оценките, включени в отделните глави по държави, не предопределят никакви бъдещи оценки съгласно член 24 от Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост или съгласно член 15 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

- **Свобода и плурализъм на медиите**, с акцент върху основни области, като например независимостта на медийните регулаторни органи; прозрачността и концентрацията на собствеността върху медиите; прозрачността и справедливостта при разпределянето на държавната реклама; безопасността на журналистите и достъпа до информация; и управлението на обществените медии. Всичко това е от съществено значение за начина, по който медиите упражняват ролята си в една здрава демокрация.
- **Институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване**, с акцент върху области от ключово значение за върховенството на закона, като например: качеството и приобщаващия характер на националния законодателен процес; ролята на конституционните съдилища и независимите органи като омбудсмана, органите по въпросите на равенството⁶ и националните институции по правата на човека; както и ролята на организациите на гражданското общество за гарантиране на върховенството на закона.

Методология на доклада относно върховенството на закона и включените в него препоръки

Оценката в главите по държави е изготвена в съответствие с обхвата и методологията, използвани при изготвянето на предишните издания на доклада⁷. Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена самостоятелно от Комисията, която се съсредоточава върху обобщаването на значимите промени от юли 2022 г. насам и представя както предизвикателствата, така и положителните аспекти, установени в държавите членки. Във всяка глава за държава анализът се съсредоточава по-специално върху теми, по които са настъпили значими промени, или по които в предишния доклад са установени значителни предизвикателства, които продължават да съществуват през периода, обхванат от настоящия доклад.

В анализа се съдържа и качествена оценка на постигнатия от държавите членки напредък към изпълнението на препоръките от 2022 г. Напредъкът по отношение на изпълнението на препоръките се основава на качествена оценка на промените от юли 2022 г. насам, като се взема предвид цялостното положение в държавите членки. В зависимост от постигнатия напредък по различните подчасти на всяка препоръка Комисията стигна до заключение във всеки отделен случай, като използва една от следните категории: липса на напредък, известен напредък, значителен напредък и цялостно изпълнение⁸.

Препоръките от 2023 г. продължават да имат за цел да се подпомогнат и подкрепят усилията на държавите членки за постигане на напредък по реформите и да се определи в кои области може да са необходими подобрения или последващи действия във връзка с неотдавнашни промени или реформи въз основа на постоянен диалог⁹.

⁶ През декември 2022 г. Комисията предложи мерки за засилване на ролята и независимостта на органите по въпросите на равенството.

⁷ Методологията е достъпна [ТУК](#).

⁸ Препоръките от 2022 г. като цяло са включени в тазгодишния доклад, като са направени адаптации, при необходимост, когато предприетите в държавите членки стъпки се изразяват в липса на напредък или когато по-специално е постигнат само известен напредък.

⁹ Принципите, въз основа на които са изготвени препоръките, са същите като миналогодишните. Вж. SOM(2022) 500 final, стр. 3—4 и методологията за доклада относно върховенството на закона. Препоръките не засягат процедурите, които Комисията може да започне по силата на други правни

Докладът е резултат от тясно сътрудничество с държавите членки и се основава на редица национални, международни и други източници¹⁰. Всички държави членки бяха поканени да подпомогнат процеса, да предоставят писмена информация¹¹ и да участват в специалните посещения в държавите. Тези посещения в държавите представиха възможност за обмен на информация относно последващите действия във връзка с препоръките, отправени в доклада за 2022 г., и относно всички други значими промени¹². Освен това Комисията обсъди доклада на политическо равнище с националните органи и правителства, както и с представителите в националните парламенти. Беше проведена и целева консултация със заинтересованите страни, която осигури ценна хоризонтална и специфична за всяка държава информация¹³. Съветът на Европа също предостави преглед на последните си становища и доклади относно държавите — членки на ЕС¹⁴. Преди приемането на настоящия доклад на държавите членки бе дадена възможност да предоставят актуализирана фактологична информация за посветената на тях глава от доклада.

2.1 Правосъдни системи

Добре функциониращите и напълно независими правосъдни системи са от решаващо значение, за да се гарантира, че правосъдието работи в полза на гражданите и предприятията. Те са от съществено значение и за доверието в трансграничните дейности в ЕС и съдебното сътрудничество, както и за функционирането на единния пазар и правния ред на ЕС като цяло¹⁵.

Ефективните правосъдни системи са от решаващо значение за прилагането и изпълнението на правото на ЕС и за утвърждаването на върховенството на закона. Независимостта на съдебната власт е изискване, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, посочен в член 19 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в член 47 от Хартата на основните права на ЕС. Независимите съдии и съдилища са гарант за справедливостта на съдебните производства и за защитата на правата на физическите лица. Те са от съществено значение и за опазването на ценностите, определени в член 2 от ДЕС¹⁶.

инструменти, като например производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или Регламента относно обвързаността с условия.

¹⁰ Източниците, използвани за изготвянето на настоящия доклад, включват писмена информация, получена от държавите членки, информация, получена по време на целевата консултация със заинтересованите страни, и информация, изготвена от международни организации или получена от националните органи и заинтересованите страни по време на посещенията в държавите. Комисията използва тези източници, за да изготви своята оценка, но сами по себе си те не представляват позицията на Комисията. Изготвянето на заключенията на Комисията остава нейна отговорност.

¹¹ Вж. [тук](#).

¹² Информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави. По време на тези посещения в държавите, проведени онлайн, Комисията разговаря с националните органи на държавите членки, включително съдебни и независими органи, правоприлагащи органи, както и други заинтересовани страни, като например сдружения на журналисти и гражданското общество.

¹³ Вж. [тук](#).

¹⁴ [Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. — информация, предоставена от заинтересованите страни — Съвет на Европа | Европейска комисия \(europa.eu\)](#)

¹⁵ Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г. съдържа сравнителен анализ на националните правосъдни системи.

¹⁶ Решение на Съда на Европейския съюз от 5 юни 2023 г., *Комисия/Полша*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, т. 64—74.

При реформирането на своите правосъдни системи държавите членки трябва изцяло да спазват изискванията, определени в правото на ЕС и в съдебната практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС)¹⁷. Важно е също така при разработването на реформи държавите членки да вземат предвид европейските стандарти. Европейските съдебни мрежи и асоциации¹⁸ също спомагат за насърчаването и утвърждаването на върховенството на закона, тъй като работят по по-нататъшното развитие на европейските стандарти, отнасящи се до техните професии и върховенството на закона в по-широк план, и допринасят значително за подготовката на доклада относно върховенството на закона.

Усещане за независимост

Както се посочва в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., проведените през 2023 г. проучвания на Евробарометър показват, че в сравнение с 2022 г. усещането за независимост сред широката общественост се е подобрило в 12 държави членки¹⁹. Проведените проучвания сред дружествата обаче показват намаляване на усещането за независимост на съдебната власт в 13 държави членки. Във [Финландия](#), [Дания](#), [Австрия](#), [Германия](#) и [Люксембург](#) равнището на усещането за независимост сред широката общественост продължава да бъде особено високо (над 75 %), докато в [Полша](#) и [Хърватия](#) то се запазва много ниско (под 30 %).

Съдебни съвети и процедури за назначаването и освобождаването от длъжност на съдии като основни гаранции за независимостта на съдебната власт

Много държави членки продължиха с провеждането на реформи, свързани с ключови елементи на тяхната правосъдна система, като процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии или по отношение на съдебните съвети. Важно е подобни реформи да защитават независимостта на съдебната власт въз основа на установените от Съда на ЕС принципи.

Когато има създадени съдебни съвети, те действат като важен гарант за независимостта на съдебната власт, както се признава в съдебната практика на Съда на ЕС²⁰. Те могат да действат като буфер между съдебната власт и другите власти по въпроси като назначаването и кариерата на съдии или магистрати, както и при управлението на правосъдната система. Съветът на Европа разработи ключови европейски стандарти за това как следва да бъдат създавани съдебните съвети, за да се гарантира по най-добрия начин тяхната независимост, включително как да се определя техният състав²¹. Съдебните съвети се нуждаят също така от подходящи ресурси, за да функционират ефективно и да изпълняват своите мандати, и трябва да са в състояние да управляват бюджетите си независимо.

¹⁷ В раздел 4 е включена препратка към основните решения, постановени след последния доклад.

¹⁸ Като например Европейската мрежа на съдебните съвети, Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз, Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в Европейския съюз и Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа.

¹⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 49 и 51.

²⁰ Съдът на ЕС признава, че когато съдебен съвет участва в процедура по назначаване, включваща политически органи, той може да допринесе за една по-обективна процедура, като ограничи свободата на преценка, с която разполагат политическите органи при упражняването на своите правомощия, при условие че такъв съвет е достатъчно независим от изпълнителната и законодателната власт и от органа, по отношение на който се представя становището. Вж. например решение от 2 март 2021 г., *AB и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове)*, C-824/18, т. 123—125 и цитираната съдебна практика.

²¹ Вж. по-специално Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа.

След препоръките, отправени в доклада за 2022 г., в редица държави членки бяха приключени законодателните усилия за укрепване на независимостта и ефективността на съдебните съвети. В други държави обсъжданията са все още в ход. В [Люксембург](#) са приети две важни реформи: конституционна реформа, с която се създава Национален съвет по правосъдие, и законодателна реформа, с която съставът на Националния съвет по правосъдие се привежда в съответствие с европейските стандарти и се определя статутът на магистратите. В [Нидерландия](#) понастоящем повече от половината от членовете на съдебния съвет са съдии. В [Унгария](#) нов закон укрепва ролята на Националния съдебен съвет, като му предоставя възможност да противодейства ефективно на правомощията на председателя на националната съдебна служба, включително като гарантира обвързващия характер на становищата му по редица важни въпроси. В [Португалия](#) е изготвена нова правна уредба за Висшия съвет за административните и данъчните съдилища, с която се осигурява административна и финансова автономия. В [Италия](#) вече са приведени в действие пряко приложимите разпоредби за реформата на Висшия съдебен съвет; извършва се оценка на цялостното им въздействие върху работата на съвета. В [Швеция](#) анкетната комисия приключи своята работа и отправи препоръки за мерки за укрепване на независимостта на съдебната власт, включително за създаване на нова агенция за съдебна администрация, която би била по-независима от правителството. Във [Финландия](#) създадената по-рано национална администрация на съдилищата продължава своята работа и разработва нови инициативи за допълнителна подкрепа на съдилищата.

В други държави членки опасенията относно съдебните съвети все още не са решени. В [Словакия](#) все още остава въпросът за недостатъчните гаранции по отношение на освобождаването на членове на съдебните съвети, назначени от изпълнителната власт и парламента. В [България](#) съставът на Висшия съдебен съвет продължава да буди безпокойство. В [Испания](#) ситуацията със съдебния съвет поражда сериозни опасения, тъй като, от една страна, неговият състав не е подновен въпреки неотложното положение, а от друга страна, не са предприети никакви стъпки за адаптиране на процедурата за назначаване на съдиите — членове на съвета. Тази липса на подновяване оказва въздействие върху назначенията във Върховния съд и върху правосъдната система като цяло. В [Кипър](#) след последната реформа относно назначаването на съдиите съставът на Висшия съдебен съвет беше разширен, така че да включва членове, които не са съдии, с оглед на повишаване на демократичната легитимност на съвета, но въпреки това все още не е налице по-широко участие на съдии, избрани от техни колеги, тъй като съдебният компонент продължава да е съставен изключително от съдии от Върховния съд. В [Полша](#) все още предстои да бъдат разгледани сериозните опасения, свързани с националния съдебен съвет, тъй като съществуват основателни съмнения по отношение на неговата независимост²².

Използваният метод за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии действа като ключова гаранция за независимостта на съдебната власт и може да окаже въздействие върху общественото усещане за независимост. Както е установено от Съда на ЕС, за да се гарантира независимостта на съдебната власт, материалноправните условия и процесуалните правила, уреждащи назначенията в съдебната система, трябва да бъдат

²² Препоръките се отнасят до BG, ES и SK.

достатъчни, за да се предотвратят основателните съмнения относно неподатливостта на съдиите към външни фактори и неутралността им като съдии²³.

След последния доклад няколко държави членки подобриха процедурите за назначаване в съдебната система и функционирането на най-висшите си съдилища, включително като последващи действия по отношение на препоръките от 2022 г. Във [Финландия](#) работна група на Министерството на правосъдието предложи изменения на Конституцията за укрепване на независимостта на съдебната власт, включително реформиране на процедурата за назначаване на непрофесионални съдии, за определяне на максималния брой съдии във Върховния съд и за определяне на задължителна пенсионна възраст за съдиите. В [Австрия](#) беше приет закон, в който се предвижда участието на съдебната власт при назначаването на председателя и заместник-председателя на Върховния съд, макар неучастието на съдебната власт при назначаването на председателите на административните съдилища да продължава да буди безпокойство. В [Словения](#) новите реформи предвиждат прехвърляне на правомощията за назначаване на съдии от парламента на президента и на съдебния съвет, макар че липсата на гаранции за независимостта на съдебната власт буди опасения. В [Кипър](#) новата система за назначения на съдиите във Върховния конституционен съд и Върховния съд съдържа положителна стъпка с включването на съдебната власт, в съответствие с европейските стандарти. В [Швеция](#) последните промени доведоха до по-широка обществена дискусия относно системата за номиниране на непрофесионалните съдии, извършвано чрез политическите партии, поради което се пораждат опасения относно гарантирането на тяхната независимост. В [Унгария](#) се очаква рискът от произволни решения относно кариерата на съдиите да бъде ограничен с нов закон, с който се гарантира, че националният съдебен съвет дава обвързващо становище. С новите закони се решават няколко опасения, свързани с функционирането на *Kúria* (Върховия съд), включително като се премахват правомощията на *Kúria* за преразглеждане на необходимостта от преюдициални запитвания, в съответствие с изискванията на правото на ЕС. Очаква се след законодателна реформа и пълното прилагане на реформата разпределението на делата в *Kúria* да бъде по-прозрачно.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства относно назначенията на висши съдебни длъжности и на длъжностите председатели на съдилища. В [Малта](#) съдебната власт все още не участва в процедурата за назначаване на Главен съдия. В [Гърция](#) не са предприети стъпки по отношение на участието на съдебната власт в процедурата за назначаване на висшите съдийски длъжности. В [Литва](#) се наблюдава известен напредък по отношение на подобряването на прозрачността на назначенията в съдебната система с помощта на ново законодателство, макар че има призови за допълнителни гаранции. В [Латвия](#) не е започнал процес с цел осигуряване на подходящи гаранции срещу неправомерното политическо влияние при назначаването на съдии във Върховния съд. В [Ирландия](#) предвиденият състав на Комисията за назначения в съдебната система продължава да буди опасения²⁴.

В някои държави членки съществуват други опасения по отношение на независимостта на съдебната власт. В [Словакия](#) престъплението „злоупотреба със закона“, въведено за съдиите по отношение на техните съдебни решения, продължава да буди опасения, тъй

²³ Вж. решения от 15 юли 2021 г., *Комисия/Полша*, C-791/19, т. 98—108; от 20 април 2021 г., *Repubblika/Il-Prim Ministru*, (C-896/19), т. 66; от 2 март 2021 г., *AB и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове)*, C-824/18, т. 66, 124 и 125; и от 19 ноември 2019 г., *AK и др.*, съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, т. 137 и 138.

²⁴ Препоръките включват IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI и SE.

като поражда отрицателно психологическо въздействие върху съдиите и обременява разследващите органи²⁵.

В [Полша](#) все още има сериозни съмнения по отношение на това дали назначаването през 2018 г. и 2019 г. на редица съдии от Върховния съд, включително на първия председател, отговаря на изискванията за установен по закон съд. До момента не е изпълнено преюдициално заключение на Съда на ЕС, свързано със съдебно назначение в Камарата за извънреден контрол. В [Унгария](#) се предприемат стъпки за изпълнение на ключовите етапи, свързани с независимостта на съдебната власт, съгласно плана за възстановяване и устойчивост. Други опасения са свързани със системите за разпределяне на делата в съдилищата от по-долна инстанция²⁶.

Автономността и независимостта на прокуратурата продължават да бъдат важни теми за реформи

В ЕС няма единен модел на институционална организация на прокуратурата. Винаги обаче са необходими институционални защитни механизми, за да се гарантира, че прокуратурата е достатъчно автономна и може да извършва ефективни и безпристрастни разследвания, като повдига обвинения пред съда, без да е изложена на политически натиск. Това е от съществено значение не само за националното наказателно право и наказателното право на ЕС, но има и пряко въздействие върху ЕС при решаването на въпроси, като например защитата на финансовите интереси на ЕС или налагането на санкции след началото на руското нашествие в Украйна.

В резултат на препоръките от доклада за 2022 г. няколко държави членки започнаха или продължиха реформите на своите прокуратури, като се наблюдава различна степен на напредък. В [Малта](#) е създаден нов дисциплинарен режим за прокурорите, с който се установяват различни равнища на дисциплинарните нарушения, както и процедурата, която трябва да се следва. В [Люксембург](#) независимостта на прокуратурата при извършването на отделни разследвания и наказателни преследвания се укрепва с конституционна реформа. В [Нидерландия](#) се обсъжда премахването на правомощието на изпълнителната власт да дава указания на прокурорите по отделни случаи. В парламента в [Чехия](#) беше внесен законопроект, с който се въвеждат определени гаранции за освобождаването от длъжност на главния прокурор от Министерството на правосъдието. В [Словения](#) се изготвят законодателни изменения с цел въвеждане на гаранции за независимостта на съдебната власт и автономността на прокурорите в правилата относно парламентарните разследвания.

Остават нерешени обаче редица въпроси, установени в предишните доклади относно върховенството на закона и отразени в препоръките от доклада за 2022 г. В [Испания](#) не са предприети мерки за укрепване на статута на главния прокурор и за решаване на въпроса с разделянето на мандата на главния прокурор от този на правителството. В [Австрия](#) плановете за създаване на независима федерална прокуратура, включително да се гарантира независимото действие на специализираната прокуратура за борба с корупцията, все още не са отбелязали допълнителен напредък. В [Кипър](#) прокуратурата, която се ръководи от главния прокурор, е част от Правното ведомство на републиката, като няма ясно разграничение между служителите, на които са поверени консултативните задачи, и тези, които изпълняват задачите по наказателно преследване. Опасения поражда и липсата на възможност за преразглеждане на решенията на главния прокурор да не повдига обвинения или да прекратява производства. В [Словакия](#)

²⁵ Препоръката се отнася до SK.

²⁶ Препоръката се отнася до HU.

правомощието на главния прокурор да отменя решения на прокурорите от по-нисък ранг буди опасения както във връзка с липсата на съдебен контрол, така и във връзка с прилагането му от страна на главния прокурор по няколко дела за корупция по високите етажи на властта. В [Полша](#) е отбелязан известен напредък по отношение на гарантирането на функционалната независимост на прокуратурата от правителството, но функциите на министъра на правосъдието и главния прокурор все още не са разделени²⁷.

Осигуряване на отчетност и гарантиране на независимостта при дисциплинарни производства с участието на съдии и прокурори

В съдебната си практика Съдът на ЕС е установил основни гаранции, за да се избегне рискът от използване на дисциплинарната рамка като инструмент за политически контрол върху съдебните решения²⁸. Тези гаранции включват правила, с които се определя поведението, което представлява дисциплинарно нарушение, и приложимите наказания. Дисциплинарните производства трябва да се провеждат с участието на независим орган в съответствие с процедура, с която да се гарантират изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, и по-специално правото на защита. Правилата трябва да допускат и възможността за оспорване на решенията на дисциплинарни органи пред Съда²⁹.

Като продължение на тенденция, наблюдавана в предишните доклади относно върховенството на закона, някои държави членки са въвели или подготвят реформи за увеличаване на гаранциите за независимост на съдебната власт при дисциплинарни производства. В [Словакия](#) е въведено ново дисциплинарно производство за съдии, прокурори, съдебни изпълнители и нотариуси пред Върховния административен съд, за което се съобщава, че функционира добре. В [Чехия](#) се подготвя реформа на дисциплинарното производство за съдии, така че да бъде въведена възможността за обжалване на решения, постановени от дисциплинарния съд. В [Словения](#) се изготвят промени в Закона за съдебния съвет, като се поставя акцент върху процесуалната му роля в дисциплинарни производства. В [Хърватия](#) в резултат на миналогодишните препоръки и с решение на Конституционния съд бяха премахнати периодичните проверки за сигурност на всички съдии, а тези на прокурорите се предвижда да бъдат премахнати с подготвяните изменения. В [Румъния](#) промените в режимите на гражданската и дисциплинарната отговорност засилиха независимостта на съдебната власт.

Налице са обаче ситуации, при които съществуват предизвикателства по отношение на дисциплинарната рамка и остават опасенията, че дисциплинарни производства могат да бъдат използвани като средство за ограничаване на независимостта на съдебната власт. В [Полша](#) редица съдии продължават да бъдат обект на дисциплинарни разследвания и производства, свързани със съдържанието на техните съдебни решения, и на принудителни премествания. С цел укрепване на разпоредбите за защита на съдиите срещу дисциплинарна отговорност въз основа на съдържанието на съдебните им решения парламентът прие нов закон и понастоящем той се разглежда от

²⁷ Препоръките се отнасят до CZ, ES, CY, AT, PL, SI и SK.

²⁸ Съдът припомни този принцип по дела, отнасящи се до дисциплинарната колегия на Върховния съд на Полша (решение от 5 юни 2023 г., C-204/21, *Комисия/Полша*) и Съдебния инспекторат на Румъния (решения от 11 май 2023 г., *Inspecția Judiciară*, дело 817/21, както и от 18 май 2021 г., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' и др./Inspecția Judiciară и др.*, съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19).

²⁹ Съд на Европейския съюз, решение от 25 юли 2018 г., *LM*, C-216/18 PPU, т. 67.

Конституционния съд. В [България](#) функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет, който отговаря за образуването на дисциплинарни производства, е изложен на риск от политическо влияние³⁰.

Ефективната защита на независимостта на съдебната власт изисква и култура на почтеност и безпристрастност. Няколко държави членки прилагат политики и практики за насърчаване на почтеността в рамките на съдебната власт. В [Португалия](#) Висшият съдебен съвет представи предложение за регулиране на кадровата въртележка между държавния и частния сектор в рамките на съдебната власт. В [Испания](#) обаче режимът за несъвместимост на съдиите продължава да буди безпокойство. В [Белгия](#), след критики от Висшия съдебен съвет, правителството понастоящем разглежда промени на предложението за въвеждане на редовни проверки за сигурност, извършвани от Агенцията за национална сигурност спрямо всички съдии.

Усилия за подобряване на качеството и ефикасността на правосъдието

Ефикасните правосъдни системи управляват натовареността и изоставането си при разглеждането на дела, а постановяването на решения става без излишно забавяне. Прекомерно дългите производства и значителното изоставане подкопават доверието на гражданите и предприятията в националните правосъдни системи. Подходящите ресурси, включително необходимите инвестиции във физическа и техническа инфраструктура, както и квалифицираният, обучен и добре платен персонал, са незаменим елемент за правилното функциониране на правосъдната система. Редица държави членки отчетоха това, като предвидиха допълнителни ресурси за укрепване на устойчивостта на правосъдните системи в своите национални планове за възстановяване и устойчивост, които продължават да се използват.

Един метод за гарантиране на дългосрочната устойчивост на правосъдната система се състои в това да се осигури привлекателността на съдебните професии, включително чрез подходящо възнаграждение, и да се сведе до минимум броят на незаетите свободни работни места за съдии, прокурори и съдебни служители. В резултат на препоръките от доклада за 2022 г. в няколко държави членки бяха предприети положителни стъпки. В [Ирландия](#) правителството обяви значително увеличаване на броя на съдиите вследствие на препоръките на работна група за планиране в съдебната власт. В [Испания](#) общият брой на съдиите е увеличен и са предприети мерки за справяне с предизвикателствата относно снабдяването с ресурси на правосъдната система. Във [Франция](#) предназначенията за правосъдната система човешки и финансови ресурси отново се увеличиха значително и са в ход инициативи за по-нататъшно посрещане на настоящите нужди. Във [Финландия](#) ресурсите за правосъдната система са увеличени, макар че в доклада на правителството относно правораздаването е посочено, че съкращенията продължават. В [Португалия](#) се полагат усилия за осигуряване на подходящи човешки ресурси за правосъдната система, въпреки че все още са налице опасения във връзка с недостига на несъдебен персонал.

В други държави членки продължават да съществуват опасения относно ресурсите. В [Литва](#) са налице сериозни опасения по отношение на размера на възнаграждението на прокурорите и съдебните служители, който остава до голяма степен непроменен от 2008 г. насам, въпреки че е въведено ново законодателство. В [Хърватия](#) размерът на възнаграждението на съдиите, държавните прокурори и съдебния персонал се разглежда, макар че все още има опасения. В [Белгия](#) са предприети допълнителни инициативи в областта на политиката и законодателни инициативи с цел коригиране на

³⁰ Препоръката се отнася до ВГ.

недостига на бюджет и персонал в правосъдната система, но въпреки тези значителни инвестиции недостатъците по отношение на структурните ресурси се запазват. В [Дания](#), въпреки че продължават анализите за осигуряване на достатъчно човешки и финансови ресурси за правосъдната система, ситуацията с ресурсите буди безпокойство и все повече оказва влияние върху продължителността на производствата. В [Нидерландия](#) съдиите и прокурорите са изразили опасения относно съкращенията на персонал и предизвикателствата по отношение на условията на труд поради голямата им натовареност. В [Чехия](#) финансирането за помощния персонал в съдилищата и прокуратурата е недостатъчно, което води до трудности при назначаването на квалифициран персонал и подкопава правилното функциониране на прокуратурата и съдебната власт. В [Германия](#) Пактът за върховенството на закона, с който беше осигурено федерално финансиране за правосъдната система, не е продължен и не са предприети допълнителни стъпки на федерално равнище за осигуряване на подходящи ресурси за съдебната власт и във връзка с размера на възнагражденията на съдиите. В [Словения](#) поражда опасения размерът на възнаграждението на съдиите и държавните прокурори, който до голяма степен остава непроменен от 2012 г. насам, а що се отнася до заплатите на съдиите, той е обявен от Конституционния съд за противоконституционен. В [Полша](#) Законът за бюджета за 2023 г. се отрази неблагоприятно върху възнагражденията на съдиите и прокурорите. Сред изразилите опасения са Върховният съд, националният съдебен съвет, омбудсманът и сдруженията на съдиите и прокурорите³¹. В [Румъния](#), въпреки продължаващите усилия за подобряване на ситуацията, нарастващият недостиг на магистрати поражда сериозни опасения³².

Инвестирането в инфраструктурата и в цифровизацията на правосъдната система е от съществено значение за посрещането на по-широките предизвикателства, свързани с ефикасността, в редица държави членки. В [Малта](#), [Кипър](#) и [Гърция](#) увеличените ресурси за съдебната власт и другите предприети мерки все още не са довели до съкращаване на продължителността на производствата, а изоставането при разглеждането на делата продължава да бъде сериозно предизвикателство. В [Хърватия](#) правосъдната система допълнително разшири инструментите за електронна комуникация и намали изоставането, но остават значителни проблеми с ефикасността и качеството, тъй като продължителността на съдебните процеси като цяло се е увеличила. В [Италия](#) бяха приети два законодателни декрета за осъществяване на реформи в областта на гражданското и наказателното правосъдие с цел подобряване на качеството и ефикасността на правосъдната система, включително по отношение на продължителността на производствата. Предстои да се види ефективността на реформите. В [Португалия](#) са въведени мерки за справяне с предизвикателствата, свързани с ефикасността, по-специално в административните и данъчните съдилища, като се подготвят и други. Планът за възстановяване и устойчивост на Португалия също включва мерки за увеличаване на ефикасността на административните и данъчните съдилища.

Инициативите за подобряване на цифровизацията продължават и държавите членки предприемат по-нататъшни стъпки в тази насока, като се съобразяват и с препоръките от доклада от 2022 г. От особено значение е да се гарантира, че цифровите инструменти могат да се използват ефективно на практика, включително посредством достатъчно

³¹ Председателят на Върховния административен съд и първият председател на Върховния съд поискаха от Конституционния съд да обяви спорните разпоредби за противоконституционни (делото все още не е приключило).

³² Препоръките се отнасят до BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO и SI.

обучение. Цифровизацията на правосъдната система продължава да е много напреднала като цяло в [Естония](#), [Германия](#), [Латвия](#), [Полша](#), [Испания](#), [Словакия](#), [Литва](#), [Унгария](#) и [Австрия](#). В [Хърватия](#) използването на системата за електронна комуникация се увеличи допълнително и повечето от оставащите съдилища бяха интегрирани в единна система, която вече се използва от всички други съдилища. Във [Франция](#) работата по завършване на цялостната цифровизация на гражданскоправните и наказателноправните съдебни производства напредва значително. В [Нидерландия](#) равнището на цифровизация е подобро, като са въведени повече цифрови решения за съдебните производства. В [Естония](#) са извършени допълнителни подобрения по отношение на цифровизацията, което подобрява междусистемния достъп до документи. В [България](#) са предприети стъпки за изменение на законодателството, свързано с цифровизацията на правосъдието. В [Италия](#) цифровизацията на системата за гражданско правосъдие е напреднала значително, докато изменените процесуални правила, позволяващи цифровизацията в системата за наказателно правосъдие, все още предстои да бъдат напълно приложени³³.

Достъп до правосъдие и ролята на адвокатите в правосъдната система

Адвокатите играят основна роля за гарантиране на защитата на основните права и за укрепване на върховенството на закона, включително правото на справедлив съдебен процес. В няколко държави членки се предприемат стъпки за гарантиране на правото на достъп до адвокат. В [Испания](#) допълнително е укрепена рамката за правна помощ, а във [Франция](#) допълнително е увеличен бюджетът за правна помощ. Във [Финландия](#) новото законодателство предоставя на съдилищата по-широка свобода на преценка при разпределянето на съдебни разноски по граждански дела, което се очаква да направи съдебната система по-достъпна. В [България](#) са приети нови закони относно съдебната медиация и правната помощ с цел подобряване на достъпа до правосъдие. В [Малта](#) е в ход работата по законопроект за уреждане на професията на адвокатите. В [Литва](#) са въведени целеви промени в системата за правна помощ, макар че с тях не се преодоляват опасенията относно натовареността и възнагражденията на доставчиците на правна помощ. В [Ирландия](#), макар да предстои да бъде публикуван анализ на моделите за намаляване на разходите за съдебни спорове, техният висок размер продължава да бъде причина за безпокойство, а не са предприети по-нататъшни стъпки за намаляването им. В [Дания](#) започналият през 2020 г. преглед на системата за правна помощ беше спрял. По подобен начин в [Люксембург](#) все още не е приключила реформата, целяща да се увеличи достъпността на правната помощ. В [Унгария](#) може да бъде подобрен достъпът до правосъдие за уязвимите групи.

Съществен елемент от свободата на упражняване на юридическите професии е зачитането на поверителността на отношенията с клиентите, както е потвърдено в стандартите на Съвета на Европа³⁴. В [Словакия](#) адвокатската колегия предупреди за повтарящи се нарушения на поверителността между адвокат и клиент от страна на правоприлагащите органи по време на обиски в помещенията на правни кантори. В [Литва](#) все още са налице опасения относно зачитането на професионалната тайна на адвокатите, а въпросите във връзка с този проблем се разглеждат от Европейския съд по правата на човека. В [Латвия](#) защитата на професионалната тайна на адвокатите беше подсилена с нови правила³⁵.

2.2 Уредба за борба с корупцията

³³ Препоръките се отнасят до FR, IT, MT, NL и PT.

³⁴ Препоръка № R(2000)21 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно свободата на упражняване на професията на адвокат.

³⁵ Препоръките се отнасят до LT, LU и IE.

Борбата с корупцията е от съществено значение за поддържане на върховенството на закона и за запазване на доверието на гражданите и дружествата в държавните институции. Всеобхватният подход за борба с корупцията трябва да се основава на комбинация от превантивни и наказателни мерки. За това са необходими стабилна правна и институционална рамка, достатъчен административен и съдебен капацитет, ефективни разследвания и наказателни преследвания и ясна политическа воля за прилагане на уредбата за борба с корупцията. Необходими са също надеждни и ефективни мерки за почтеност с цел свеждане до минимум на възможността за корупция.

Възприятие на корупцията в ЕС

От резултатите от индекса за възприятие на корупцията³⁶ е видно, че девет държави членки са сред първите 20 държави, считани за най-слабо корумпирани в света³⁷. Разликите между държавите членки се запазват, като някои са подобрили резултата си в сравнение с предишните години, докато други продължават да отбелязват значително по-ниски резултати от средните³⁸.

От проучването на Евробарометър от 2023 г. относно корупцията³⁹ е видно, че корупцията остава източник на сериозна тревога за гражданите и предприятията в ЕС. 7 от 10 европейци (70 %) вярват, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, а над 4 от 10 европейци (45 %) считат, че равнището на корупция в страната им се е увеличило. Повече от половината граждани (60 %) считат, че усилията на тяхното правителство в борбата с корупцията не са ефективни. Освен това повечето европейски дружества (65 %) считат, че проблемът с корупцията е широко разпространен в тяхната страна, а половината (50 %) са изказали мнение, че е малко вероятно корумпираните лица или предприятия в тяхната страна да бъдат заловени или докладвани на полицията или прокуратурата.

Национални стратегии за борба с корупцията и тяхното изпълнение

Значението на поддържането на ефективни и координирани политики за борба с корупцията е признато в международното право⁴⁰. Националните стратегии за борба с корупцията могат да гарантират, че държавите следват всеобхватен, последователен и интегриран подход, който дава възможност разпоредбите за борба с корупцията да бъдат интегрирани във всички съответни сектори на политиката. Понастоящем почти всички държави членки са въвели национални стратегии за борба с корупцията. От юли 2022 г. насам [Чехия](#), [Италия](#) и [Латвия](#) са актуализирали своите национални стратегии и/или

³⁶ „Прозрачност без граници“ (2023 г.) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Четири държави членки (Дания, Финландия, Швеция и Нидерландия) са с резултат от индекса 80 или повече точки от 100, а други пет (Германия, Ирландия, Естония, Белгия и Франция) имат над 72 от 100 точки. Средният резултат за ЕС е 64 от 100 точки.

³⁸ Резултати под 50 точки се наблюдават в Румъния (46), България (43) и Унгария (42).

³⁹ Специално проучване на [Евробарометър № 534](#) относно корупцията (2023 г.) и Експресно проучване на [Евробарометър № 524](#) относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2023 г.). Предишните набори от данни са специалното проучване на Евробарометър № 523 (2022 г.) и експресното проучване на Евробарометър № 507 (2022 г.)

⁴⁰ Съгласно Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията от държавите — страни по нея, се изисква, в съответствие с основните принципи на техните правни системи, да разработват и въвеждат или да запазват ефективни и координирани политики за борба с корупцията, с които се насърчава участието на обществото и които отразяват принципите на върховенство на закона, добро управление на публичните дела и публичната собственост, високи етични норми, прозрачност и отчетност. Всички държави членки и ЕС са страни по нея. Вж. също [Изявлението от Куала Лумпур относно стратегиите за борба с корупцията](#).

планове за действие⁴¹. [Унгария](#), [Словения](#) и [Франция](#) са започнали процес на преразглеждане на своите съществуващи стратегии, а в [Словакия](#) и [Германия](#)⁴² е в ход и подготвителен процес на преразглеждане.

Укрепване на капацитета на институциите и на правната уредба за борба с корупцията

Ефективната реакция срещу корупцията зависи от наличието на стабилна правна и административна уредба за борба с корупцията⁴³ и на стабилни и независими институции, които да прилагат правилата. След последния доклад относно върховенството на закона и в резултат на отправените в него препоръки няколко държави членки предприеха реформи в областта на наказателното право за засилване на борбата с корупцията. [Унгария](#) прие законодателство, с което се предоставя възможност решенията на прокуратурата да не започва разследване и наказателно преследване на корупционни престъпления да подлежат на съдебен контрол. В [България](#), в съответствие с поетите ангажименти в плана ѝ за възстановяване и устойчивост, Народното събрание прие закон, с който се установява механизъм за гарантиране на ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници, както и за осигуряване на съдебен контрол върху решенията на прокуратурата да не започва разследване. В други държави членки се обсъждат реформи на материалното или процесуалното наказателно право. В [Австрия](#) е внесен законопроект за разширяване на обхвата на престъпления, свързани с подкупи, с цел да се обхванат кандидатите за публична длъжност и да се включват допълнителни санкции, като например забрана за заемане на публична длъжност.

Въпреки че е постигнат известен напредък, в други държави членки продължават да съществуват специфични пропуски в наказателното право, а много от свързаните препоръки от доклада за 2022 г. все още не са изцяло изпълнени. Във [Финландия](#) е в ход работата по проектопредложение относно търговията с влияние с цел допълнително укрепване на наказателноправната уредба относно корупцията, докато предложението за преразглеждане на престъплението, свързано с подкупването на чужди длъжностни лица, все още очаква решение. В [Швеция](#) са положени усилия за наказателно преследване на случаи на подкупване на чужди длъжностни лица, но до момента ограничените правни определения за подкупване на чужди длъжностни лица остават непроменени⁴⁴.

Капацитетът на правоприлагащите органи, прокуратурата и в по-общ план съдебната власт за прилагане на наказателноправните разпоредби за борба с корупцията е от съществено значение за ефективната борба с нея. [Словения](#) и [Люксембург](#) предприеха стъпки за увеличаване на капацитета на органите на прокуратурата, отговарящи за борбата с корупцията, като разпределиха допълнителни ресурси. Прокуратурите в много държави членки посочват ограничените ресурсите като предизвикателство, което

⁴¹ Понастоящем 20 държави членки разполагат със специални стратегии или програми за борба с корупцията; почти всички останали имат елементи за борба в корупцията, включени в други национални стратегии и планове за действие.

⁴² Препоръката се отнася до SI.

⁴³ Международните стандарти са преди всичко Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията; Наказателната конвенция относно корупцията и Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа; и Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. На равнището на ЕС на 3 май 2023 г. Комисията предложи Директива относно борбата с корупцията, COM(2023) 234 final, която има за цел актуализиране и укрепване на рамката на наказателното правораздаване на ЕС.

⁴⁴ Препоръките се отнасят до FI и SE.

понякога се изостря от допълнителни недостатъци. В [Белгия](#) правоприлагащите органи и прокуратурата продължават да се борят с корупцията с ограничени като цяло ресурси. В [Словакия](#) равнището на човешките и финансовите ресурси за справяне със случаи на корупция в полицията и прокуратурата не се счита за напълно достатъчно за изпълнение на техните задачи, по-специално за сложни дела за корупция по високите етажи на властта, а координацията между различните правоприлагащи органи все още се нуждае от подобрене. В [Португалия](#) заинтересовани страни докладват за сериозни, свързани с ресурсите проблеми по отношение на предотвратяването, разследването и наказателното преследване на корупцията. В [Кипър](#) се полагат усилия за преодоляване на ограниченията в главната прокуратура по отношение на човешките, финансовите и техническите ресурси, тъй като те продължават да се отразяват на разследванията⁴⁵.

Специализацията е друг ключов елемент за повишаване на капацитета за борба с корупцията, както и достъпът до съответната информация, взаимосвързаността на регистрите и доброто сътрудничество между правоприлагащите органи и други агенции, като например звената за финансово разузнаване, както и данъчните органи, одитните органи и органите за защита на конкуренцията. В отговор на препоръките от доклада за 2022 г. [Словения](#) върна оперативната автономност на своето Национално бюро за разследвания, като възстанови правомощията на държавния прокурор за пряко досъдебно и наказателно производство без указания от страна на Министерството на вътрешните работи. [Румъния](#) отбеляза значителен напредък при справянето с оперативните предизвикателства, свързани с прокуратурата за борба с корупцията в Националната дирекция за борба с корупцията, макар че все още е нужно подобрене по отношение на набирането. В [България](#) институционалното реструктуриране на Комисията за противодействие на корупцията е предвидено като част от поетите от България ангажименти по нейния план за възстановяване и устойчивост и в Народното събрание текачт обсъждания по законопроекта⁴⁶.

Премахване на пречките пред наказателните разследвания и наказателното преследване и установяване на възпиращи санкции за корупция по високите етажи на властта

Процесуалните недостатъци могат да възпрепятстват ефективното разследване и наказателно преследване на дела за корупция. Примерите включват прекалено тромави или неясни разпоредби относно снемането на имунитет и твърде кратки давностни срокове. Тези пречки могат да бъдат особено вредни при сложни дела за корупция, по-специално когато продължителността на производствата вече е проблем, като създадат рискове от безнаказаност и лишат усилията за борба с корупцията от възпиращия им ефект. Съгласно специалното проучване на Евробарометър относно отношението на гражданите към корупцията около седем от десет европейци (67 %) считат, че делата за корупция по високите етажи на властта не се преследват в достатъчна степен⁴⁷. В някои държави членки са необходими реформи за намаляване на продължителността на наказателните производства с цел подобряване на резултатите по отношение на окончателните съдебни решения, по-специално във връзка с дела за корупция по високите етажи на властта. В миналогодишния доклад към няколко държави членки бяха отправени препоръки във връзка с този проблем. В [Хърватия](#) продължителността на производствата за разследване, наказателно преследване и произнасяне на присъди във

⁴⁵ Препоръките се отнасят до SK и PT.

⁴⁶ Препоръките се отнасят до BG и RO.

⁴⁷ Специално проучване на [Евробарометър № 534](#) относно отношението на гражданите към корупцията в ЕС (2023 г.).

връзка със случаи на корупция продължава да подкопава ефективността на системата за борба с корупцията; все още не е въведено законодателство за намаляване на тяхната продължителност. На [Испания](#) също ѝ остава да се справя с предизвикателствата, свързани с продължителността на разследванията и наказателните преследвания, за да повиши ефикасността при разглеждането на дела за корупция по високите етажи на властта. В [Чехия](#) делата за корупция по високите етажи на властта продължават да са обект на внимание поради забавяне на някои производства⁴⁸.

В някои държави членки имунитетът на членовете на правителството по отношение на корупционните престъпления е повод за безпокойство. Някои държави са предприели действия за справяне с този проблем. В [Люксембург](#) с конституционна реформа беше отменено изключителното право на парламента да повдига обвинения срещу членове на правителството. Прокуратурата стана компетентна да извършва наказателни разследвания срещу членове на правителството, които вече могат да носят наказателна отговорност за корупционни престъпления, извършени при изпълнение на техните задължения. В [Румъния](#) Сенатът прие правила с обективни критерии за вземането на решения по искания за снемане на депутатски имунитет, отразяващи правилата, вече приети през 2019 г. от Камарата на депутатите. В [Полша](#) обаче все още не са решени опасенията относно широкия обхват на имунитета за висшите длъжности в изпълнителната власт, които са също така членове на парламента, и бяха приети нови разпоредби относно безнаказаността, с които се създава освобождаване от наказателна отговорност и се увеличава рискът от корупция⁴⁹.

Някои държави членки продължават да консолидират резултатите си в областта на разследването, наказателното преследване и санкционирането на корупцията по високите етажи на властта⁵⁰ в съответствие с препоръките от доклада за 2022 г. В [Хърватия](#) продължава ефективното разследване на корупцията по високите етажи на властта, като общият брой на обвинителните актове и присъдите се е увеличил. Усилията за борба с корупцията по високите етажи на властта продължават и в [Словакия](#), като няколко бивши високопоставени служители са обвинени в престъпления, свързани с подкупи, както и в [Австрия](#), където прокурорите продължават да упражняват строг контрол върху отделни случаи. Резултати в областта на наказателното преследване и санкционирането на престъпления, свързани с корупция по високите етажи на властта, са постигнати и във [Франция](#), въпреки структурните предизвикателства и предизвикателствата, свързани с ресурсите. [Румъния](#) продължава да поддържа положителни резултати в борбата с корупцията, включително по дела за корупция по високите етажи на властта.

В други държави членки все още не са постигнати стабилни резултати по отношение на разследването и наказателното преследване на дела за корупция по високите етажи на властта, които да водят до възпиращи санкции посредством окончателни осъдителни присъди. В [България](#) все още липсват солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. В [Малта](#) Главната прокуратура започна наказателно преследване във връзка с някои случаи, но остават предизвикателствата, свързани с продължителността на разследванията при дела за корупция по високите етажи на властта, и са необходими допълнителни мерки за постигането на солидни резултати по отношение на окончателните съдебни решения.

⁴⁸ Препоръките се отнасят до CZ, ES и HR.

⁴⁹ Препоръката се отнася до PL.

⁵⁰ Както беше отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., липсата на единни, актуални и консолидирани статистически данни във всички държави членки затруднява проследяването в сравнителен план на разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления. Оценката се основава на данните, предоставени от държавите членки.

Макар че някои дела за корупция по високите етажи на властта в [Унгария](#) достигнаха до етапа на повдигане на обвинения и постановяване на присъди, липсата на солидни резултати при разследванията по твърдения за корупция, засягащи високопоставени служители и непосредственото им обкръжение, продължава да буди сериозно безпокойство. Планът за възстановяване и устойчивост на Унгария включва ангажименти, целящи подобряване на наказателното преследване по дела за корупция. В [Гърция](#), въпреки че е постигнат известен напредък по отношение на процента на наказателните преследвания и присъдите за престъпления, свързани с подкупи, сравнително големият брой оправдателни присъди и условни присъди може да породи съмнения относно възпиращия ефект на „отговора на наказателното правосъдие“. В [Словения](#) наказателните разследвания, повдигнатите обвинения и съдебните решения по дела за корупция продължават да са ограничени, включително за корупция по високите етажи на властта⁵¹.

Укрепване на мерките за предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността в обществения живот

Една политическа и институционална система, основавана на почтеност, прозрачност и отчетност в обществения живот, е най-добрата гаранция срещу корупцията. Ето защо ефективните подходи за борба с корупция често се основават на мерки за повишаване на прозрачността, етиката и почтеността, както и на регулиране на области като конфликтите на интереси, лобирането и кадровата въртележка между държавния и частния сектор⁵².

Конфликти на интереси възникват, когато длъжностно лице има частен или професионален интерес, който би могъл да попречи на безпристрастното и обективно изпълнение на неговите задължения⁵³. За предотвратяване на подобни конфликти на интереси повечето държави членки са въвели мерки, обхващащи широк кръг от изборни и назначаеми длъжностни лица. В [Нидерландия](#) правителството прие всеобхватна политика относно почтеността при публичните длъжности, обхващащи държавни служители и лица, заемащи политически длъжности. [Литва](#) също предприе допълнителни мерки за прилагане на съществуващите правила за почтеност. В парламента на [Чехия](#) тече разглеждане на законодателство за преразглеждане на системата за деклариране на конфликти на интереси.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. В [Италия](#), където не съществуват всеобхватни правила относно конфликтите на интереси, в парламента се обсъжда нов законопроект. В [Словения](#) правилата относно конфликтите на интереси и несъвместимостта на длъжността показват определени пропуски в мониторинга, особено на общинско равнище.

За висшите правителствени служители и членовете на парламента често се прилагат специфични правила за почтеност. Много държави членки са въвели кодекси за поведение и правила за предотвратяване на конфликти на интереси и несъвместимост с други дейности. Важно е практическото прилагане на тези правила да подлежи на редовна проверка и оценка. Някои държави членки предприеха стъпки в тази област, включително с оглед на препоръките от 2022 г. В [Естония](#) бяха въведени нови процедури за гарантиране на по-ефективното прилагане на насоките относно конфликтите на интереси за министрите и техните политически съветници, макар че все още липсват механизми за прилагане. В [Белгия](#) се очаква разширяване на обхвата на Кодекса за

⁵¹ Препоръките се отнасят до BG, EL, HU, MT и SI.

⁵² JOIN(2023) 12 final, стр. 4.

⁵³ Конфликти на интереси възникват, когато длъжностно лице има частен или професионален интерес, който би могъл да попречи на безпристрастното и обективно изпълнение на неговите задължения. Вж. Съвет на Европа, Препоръка Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на държавните служители.

поведение на министрите за заемащите федерални публични длъжности, така че да бъдат обхванати всички членове на министерски кабинети, и беше въведен Кодекс за поведение на министрите, който включва насоки относно конфликтите на интереси, кадровата въртележка между държавния и частния сектор и подаръците и облагите. В [Хърватия](#) бяха приети кодекси за поведение на членовете на парламента, след което това бе направено и за почти всички местни и регионални администрации. [Нидерландия](#) прие Кодекс за поведение на министрите и държавните секретари.

Във [Финландия](#) кодексът за поведение обхваща държавните служители и лицата на висши длъжности в изпълнителната власт, но министрите все още са изключени. В [България](#) продължават да съществуват сериозни пропуски във връзка с мерките за почтеност по отношение на висшестоящите длъжности. В [Португалия](#) все още има опасения относно прилагането и мониторинга на правилата относно конфликтите на интереси за високопоставените служители в парламента и правителството. В [Испания](#) правилата относно конфликтите на интереси при висшите длъжности в изпълнителната власт не се прилагат по подходящ начин. Във [Франция](#) изглежда, че не всички членове на парламента декларират своите интереси в съответствие с приложимите правила за почтеност⁵⁴.

Осигуряване на прозрачно лобиране и регулиране на кадровата въртележка между държавния и частния сектор

За да представлява легитимен акт на политическо участие⁵⁵, лобирането трябва да е съпроводено от строги изисквания за прозрачност и почтеност, така че да се осигурят отчетност и приобщаване в процеса на вземане на решения⁵⁶. Промените в тези области продължиха и през 2023 г., като някои държави членки преразгледаха своите правила за прозрачност на лобирането в съответствие с препоръките от 2022 г. В [Латвия](#) беше приет нов закон за лобирането, в който се предвижда създаването на регистър на лобистите. В [Естония](#) органите продължават с усилията си за ефективно прилагане на насоките относно лобирането. [Кипър](#) прие уредба за изпълнение относно лобирането, в която се разяснява процедурата за деклариране, вписване и публикуване на дейности по лобиране. В [Литва](#) настоящите правила относно лобирането дадоха положителни резултати по отношение на подадените декларации. В [Белгия](#), [Чехия](#), [Хърватия](#), [Испания](#), [Ирландия](#) и [Португалия](#) са в ход обсъждания по ново законодателство относно лобирането. В [Словакия](#) все още липсва специална уредба относно лобирането, а в [Австрия](#), [Германия](#), [Люксембург](#), [Нидерландия](#), [Полша](#), [Румъния](#), [Унгария](#) и [Франция](#) съществуващата уредба може да бъде подобрена⁵⁷.

Изготвянето и прилагането на правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор е област, която привлича все повече внимание в много държави членки, включително за предотвратяване на чуждестранна намеса. В [Швеция](#) се извършва оценка на правилата относно времето след приключване на трудовите правоотношения за висшите длъжности в изпълнителната власт. Във [Финландия](#) и [Нидерландия](#) се провеждат обсъждания относно въвеждането или преработването на съществуващите правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор. В други държави членки напредъкът е по-бавен. В [Унгария](#) ограниченията след приключване на

⁵⁴ Препоръките се отнасят до BE, BG, CZ, EE, IT, SK и FI.

⁵⁵ ОИСП (2021 г.), Lobbying in the 21 century (Лобиране през 21-ви век).

⁵⁶ ОИСП (2010 г.), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Съвет на Европа, Стандарти относно прозрачността на лобирането, Препоръка CM/Rec(2017)2.

⁵⁷ Препоръките се отнасят до BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO и SK.

трудовете правоотношения и периодите на прекъсване са фрагментирани и се прилагат само по отношение на малки групи длъжностни лица, но съществуват планове за предоставяне на допълнителни насоки относно ограниченията след приключване на трудовите правоотношения. В [Дания](#) не са предприети стъпки за въвеждане на правила относно кадровата врътележка между държавния и частния сектор за министрите⁵⁸.

Оповестяване на имуществено състояние и интереси

Декларациите за имуществено състояние и интереси на длъжностните лица са в подкрепа на прозрачността и отчетността на публичния сектор и са важни инструменти за насърчаване на почтеността и предотвратяване на корупцията. Повечето държави членки са въвели правила, за да се гарантира, че длъжностните лица носят задължения за оповестяване на имуществено състояние и интереси. Тези правила обаче се различават много по обхвата, прозрачността и достъпността на оповестената информация, както и по равнището и ефективността на мерките за проверка и прилагане.

През 2023 г. няколко държави членки проведоха реформи, за да уредят въпроси, обхванати от препоръките от 2022 г. В [Чехия](#) беше преработена системата за декларациите за имуществено състояние, като тя беше приведена в съответствие с решение на Конституционния съд, а декларациите отново са публично достояние, макар и при поискване. В [Гърция](#) влезе в сила нов закон за укрепване на системата и процедурата за проверки. [Латвия](#) и [Румъния](#) продължават да използват успешно своите електронни системи за декларациите за имуществено състояние.

В някои други държави членки темпът на реформите беше по-бавен и продължават да съществуват предизвикателства. [Португалия](#) започването на дейността на нов субект, който ще отговаря за мониторинга и проверката на декларациите за имуществено състояние, продължава да се бави. В [Словакия](#) все още не е създаден орган, предназначен да следи по-голямата част от декларациите за имуществено състояние и да се занимава с конфликтите на интереси, нарушенията на кодексите за поведение и лобирането. В [Белгия](#) продължава да има недостатъци по отношение на проверката и прозрачността на декларациите за имуществено състояние, тъй като тези декларации са достъпни единствено във връзка с наказателни разследвания. В [Дания](#) не е постигнат напредък по отношение на декларациите за имуществено състояние, подавани от лицата на висши длъжности в изпълнителната власт, и продължава да не съществува система за проверка и мониторинг на рисковете за почтеността. В [Полша](#) все още липсва единна, централизирана система за подаване и мониторинг на декларациите за имуществено състояние, а равнището на цифровизация на декларациите за имуществено състояние на политиките продължава да бъде много ниско. В [Австрия](#) беше създадена работна група, която да проследява правилата за оповестяване на имуществено състояние и интереси на членовете на парламента, но досега не са докладвани конкретни резултати. По подобен начин в [Кипър](#) системата за декларациите за имуществено състояние продължава да е непълна, тъй като съответният акт все още се разглежда от парламента. В [Ирландия](#) бяха предприети някои стъпки за укрепване на правилата относно оповестяването на имуществено състояние⁵⁹.

⁵⁸ Препоръките се отнасят до BE, CZ, DK, DE, HU, NL и SE [...].

⁵⁹ Препоръките се отнасят до DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT и SK.

Защита на лицата, сигнализиращи за нередности

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, играе съществена роля в разкриването и предотвратяването на корупция. Транспонирането на Директивата на ЕС относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности⁶⁰, доведе до преразглеждането на законодателство или до създаването на ново законодателство в много държави членки, както беше отбелязано в миналогодишния доклад. От юли 2022 г. насам бяха приети и/или влязоха в сила закони за транспонирането на директивата или за укрепването по друг начин на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности⁶¹.

Все още обаче пред сигнализирането за случаи на корупция на практика съществуват големи пречки, като по-малко от половината европейци (45 %) знаят къде да подадат сигнал за случай на корупция, а 30 % от европейците считат, че за случаите на корупция не се подават сигнали, защото това би било безсмислено, тъй като виновните няма да бъдат наказани⁶². Законодателните стъпки се допълват от други усилия за прилагане на нови закони и насърчаване на лицата, сигнализиращи за нередности, да използват нови канали за сигнализиране. Специализираната служба на [Словакия](#) за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, инвестира в кампании за повишаване на осведомеността за преодоляване на трайно ниското равнище на сигнализиране. В [Кипър](#) при липса на подадени сигнали за нередности до момента, бяха започнати кампании за повишаване на осведомеността. [Дания](#) и [Малта](#) изготвиха нови насоки и информационни инструменти.

Разглеждане на областите с висок риск

Няма сектор или област на дейност, които да са защитени от корупционни рискове, но трябва да се обърне особено внимание на общите области с висок риск — обикновено свързаните с управлението на значителни публични средства или достъпа до разрешителни или до услуга от критично значение. Поради това сектори като здравеопазването, строителството или градоустройството са уязвими и при публичните инвестиции трябва да се отчитат нови рискове, свързани с корупция. Нужно е и постоянно наблюдение в областите с риск от тежки престъпления, например пристанищата, където се упражнява натиск от организирани престъпни групи, занимаващи се с трафик на наркотици. Други рискови области са свързани с финансирането на политическите партии и режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции⁶³.

Финансирането на политическите партии е важна област, в която съществува риск от корупция, както се посочва в редица препоръки от 2022 г., и няколко държави членки са приели реформи за повишаване на прозрачността и надзора или обмислят такива стъпки. В [Австрия](#) беше завършена значителна реформа на уредбата за финансиране на политическите партии, което укрепи ролята на Сметната палата. В [Нидерландия](#) влязоха в сила преработени правила относно финансирането на политическите партии, с които се забраняват чуждестранните дарения и се увеличават прозрачността и задълженията за докладване, като предстоят и допълнителни законодателни реформи. В [Белгия](#) реформата

⁶⁰ Директива 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г.).

⁶¹ Австрия, България, Германия, Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия, Румъния, Словения, Финландия, Франция, Чехия, Унгария. Понастоящем Комисията извършва оценка на съответствието на мерките за транспониране, за които е постъпило уведомление по отношение на Директива (ЕС) 2019/1937.

⁶² Специално проучване на [Евробарометър № 534](#) относно отношението на гражданите към корупцията в ЕС (2023 г.).

⁶³ Съвместно съобщение относно борбата с корупцията, JOIN(2023) 12 final, Брюксел, 3.5.2023 г., стр. 7.

на финансирането на политическите партии продължава да бъде широко обсъждана, макар и все още без конкретни резултати. В [Полша](#) влязоха в сила нови мерки за повишаване на прозрачността на финансите на политическите партии, макар и все още да има опасения относно даренията за партиите и предизборните кампании. В [Испания](#), въпреки официално искане от страна на Сметната палата, законът, уреждащ финансирането на политическите партии, остава непроменен. В [Чехия](#) бяха предприети някои стъпки за реформиране на уредбата за финансиране на политическите партии. В [Дания](#) беше приет нов закон относно публичното финансиране на политическите партии и започнаха обсъждания относно законодателна инициатива за частното финансиране на политическите партии.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. В [Италия](#) практиката за насочване на дарения чрез политически фондации и сдружения остава непроменена, въпреки че в парламента започнаха обсъждания на законопроект. Проверката на финансирането на партиите в [Словения](#) не е систематична и Сметната палата обмисля начини за подобряване на ефективността на одитите на политическите партии. В [Германия](#) все още не са изпълнени редица реформи, посочени в коалиционното споразумение на правителството, включително преразглеждането на правилата за финансиране на политическите партии⁶⁴.

Режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции създават корупционни рискове. Те също така пораждаят опасения във връзка със сигурността, изпирането на пари и данъчните измами⁶⁵, както и за използването на такива режими за избягване на екстрадиция, заобикаляне на санкции и изпиране на незаконни постъпления. Режимите могат също така да насърчават подкупването на длъжностни лица и частни посредници. Освен това Комисията счита, че предоставянето на гражданство на ЕС в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, без действителна връзка със съответната държава членка, подкопава същността на гражданството на ЕС и е в нарушение на правото на ЕС, и предприе стъпки за осигуряване на премахването на всички режими в ЕС за предоставяне на гражданство срещу инвестиции⁶⁶. [България](#) започна процес по отнемане на българското гражданство, предоставено преди това съгласно нейния (вече отменен) режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, поради неспазване на националната правна уредба. [Кипър](#) спря да прилага на практика своя режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, макар че правната уредба на режима продължава да е в сила. [Малта](#) продължава да използва своя режим, макар и да е преустановила натурализирането на инвеститори от Русия и Беларус⁶⁷. Както [Кипър](#), така и [Малта](#) също отнеха гражданството на инвеститори, които преди това са били натурализирани съгласно техните режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции, в изпълнение на препоръката на Комисията относно режимите за инвеститори, издадена в контекста на руското пълномащабно нахлуване в Украйна⁶⁸. Режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции продължават да бъдат силно податливи на рискове, свързани с корупция, и продължават да изискват внимателна проверка на риска.

⁶⁴ Препоръката се отнася до IT.

⁶⁵ Доклад на Комисията, озаглавен „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС“, приет на 23 януари 2019 г. (СОМ(2019) 12).

⁶⁶ Комисията образува производства за установяване на нарушение по отношение на режимите, използвани от Кипър и Малта.

⁶⁷ На 21 март 2023 г. Комисията предяви иск срещу Малта в Съда на Европейския съюз (дело С-181/23, висящо).

⁶⁸ Препоръка с оглед на руското нахлуване в Украйна във връзка с режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции, приета на 28 март 2022 г. (С(2022) 2028).

В доклада на Комисията от 2019 г. относно режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции бяха установени 19 държави членки, които имат режим за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции⁶⁹. Някои държави членки наскоро преустановиха своите режими или са в процес на тяхното преустановяване⁷⁰, а в други държави членки се работи по оценка на конкретните рискове и/или предприемане на мерки за смекчаването им⁷¹.

В много държави членки *обществените поръчки и секторът на здравеопазването* продължават да бъдат основните области с висок риск от корупция. Други области, посочени поради корупционните рискове, свързани с тях, включват опазването на околната среда, опазването на културното наследство и енергийния сектор. Необходима е допълнителна работа, за да се установят общи области с висок риск, тъй като корупционните дейности непрекъснато се развиват и се адаптират към новите възможности. Комисията пое ангажимент да работи с държавите членки във връзка с този проблем. Една от първите задачи на новата мрежа на ЕС за борба с корупцията, която Комисията ще създаде, ще бъде да установи общите рискови области до 2024 г.⁷² Някои държави членки полагат усилия за смекчаване на корупционните рискове в определени области, по-специално във връзка с обществените поръчки. Експресното проучване на Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС показва, че 26 % от дружествата в ЕС са на мнение, че на практика през последните три години корупцията им е попречила да спечелят публичен търг или договор за обществена поръчка⁷³. [Финландия](#) организира специално обучение за справяне с рисковете в областта на обществените поръчки. В [Словения](#) продължават усилията за увеличаване на прозрачността чрез актуализиране на регистъра за обществени поръчки, за да включва по-подробна информация за целия цикъл на обществените поръчки. В [Литва](#) въвеждането на нова система за електронни обществени поръчки е в процес на приключване, с намерението да се създадат връзки с други държавни регистри за по-лесно използване.

2.3 Медияен плурализъм и свобода на медиите

Свободната и плуралистична медийна среда е от ключово значение за защитата на върховенството на закона, тъй като при изпълнението на своята роля на пазители на демокрацията независимите и свободни медии търсят отговорност от властимащите и институциите. Политическият и държавният натиск или контролът върху медиите подкопават свободата на медиите, както и свободата да се търси, получава и разпространява информация. Един силно концентриран пазар, доминиран само от няколко участници, също може да подкопае медийния плурализъм, по-специално при липсата на стабилни гаранции за редакторска независимост. В ЕС държавите членки имат задължение да гарантират благоприятна среда за журналистите, да защитават тяхната безопасност и да насърчават медийния плурализъм и свободата на медиите.

⁶⁹ Режимы за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции се използваха в общо 19 държави членки: България, Гърция, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Франция, Хърватия и Чехия.

⁷⁰ Ирландия, Португалия и Нидерландия.

⁷¹ Испания и Литва.

⁷² Комисията ще ръководи тази дейност в тясно сътрудничество с държавите членки. Това ще представлява важен компонент от разработването на бъдещи инициативи за борба с корупцията. Вж. Съвместно съобщение относно борбата с корупцията, JOIN(2023) 12.

⁷³ Експресно проучване на [Евробарометър № 524](#) относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2023 г.).

Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм⁷⁴ оценява рисковете за свободата на медиите и за медийния плурализъм във всички държави членки, като акцентът се поставя върху четири области — основна защита на свободата на медиите, пазарен плурализъм, политическа независимост и социално приобщаване на медиите. От последните резултати от Монитора (ММП за 2023 г.) е видно, че в тези области не е настъпила значителна промяна от последния доклад за ММП, въпреки че се наблюдават известни колебания при специфичните показатели в тези общи области. Показателите, свързани с журналистическата професия и защитата на журналистите и с достъпа до информация, се запазват като цяло непроменени, като и при двата се регистрира един и същ резултат на среден риск. При показателя, свързан с прозрачността на собствеността върху медиите, се наблюдава известно допълнително подобрение, дължащо се и на прилагането на законодателството на ЕС от няколко държави членки. Концентрацията на новинарски медии⁷⁵ запазва равнището си на „висок риск“ в целия ЕС, докато областта на политическата независимост продължава до голяма степен да е изложена на среден риск. При тазгодишното общо класиране медийният плурализъм е класифициран като изложен на „висок риск“ в пет държави членки и на „много висок риск“ — в четири държави членки⁷⁶.

Укрепване на независимото функциониране на медийните регулатори

Функционалната и ефективна независимост на медийните регулатори е от съществено значение за поддържането на медийния плурализъм. Медийните регулатори също така изискват достатъчно ресурси и трябва да са в състояние да упражняват своите правомощия по безпристрастен и прозрачен начин. Всички държави членки разполагат със законодателство, в което се определят правомощията и независимостта на медийните регулатори, тъй като Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ) включва ясен списък с изисквания, които държавите членки трябва да гарантират по отношение на своите медийни регулатори: независимост от правителството, безпристрастност, прозрачност, отчетност, подходящи ресурси, механизми за назначаване и освобождаване от длъжност и ефективни механизми за обжалване⁷⁷. Понастоящем Комисията извършва подробна оценка на транспонирането на ДАВМУ от държавите членки, включително във връзка с независимостта на медийните регулатори.

След Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. [Чехия](#), [Литва](#) и [Ирландия](#) последваха други държави членки и приеха разпоредби за повишаване на

⁷⁴ Мониторингът на медийния плурализъм е важен източник на информация за докладите на Комисията относно върховенството на закона. Той е научен холистичен инструмент, с който се документира състоянието на уредбите в областта на медиите, като се описват подробно заплахите за плурализма и свободата на медиите в държавите членки и някои страни кандидатки. Той е съфинансиран от ЕС и от 2013—2014 г. насам се осъществява независимо и редовно от Центъра за медиен плурализъм и свобода на медиите. Комисията използва и други източници, като например Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ и платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите, както е посочено в главите по държави.

⁷⁵ В ММП за 2023 г. този показател беше преименуван на „Плурализъм на доставчиците на медийни услуги“.

⁷⁶ Във възходящ ред на риска Хърватия, Кипър, Гърция, Словения и Малта се считат за държави с „висок риск“, докато България, Полша, Румъния и Унгария се считат за държави с „много висок риск“. Във връзка с мониторинга на медийния плурализъм се препоръчва предпазливост при всяко сравнение между неговото класиране и това, публикувано от други индекси (като например Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“), тъй като се използват различни методологии, показатели и обхват.

⁷⁷ Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г.

независимостта на медийните органи или разширяване на правомощията на органите, за да обхванат нови области. В [Естония](#), [Испания](#) и [Швеция](#) тече процес на реструктуриране или се подготвя такъв.

В няколко държави членки продължават да съществуват опасения по отношение на ефективността или функционалната независимост на регулаторите на практика. Някои от тези опасения са свързани с недостатъчни гаранции срещу неправомерно политическо влияние върху процеса на номиниране или при функционирането на регулаторите, какъвто е случаят в [Унгария](#), [Словения](#) и [Полша](#). В [Гърция](#) и [Румъния](#) ресурсите продължават да бъдат недостатъчни, за да могат органите да изпълняват изцяло своите задачи⁷⁸.

Повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите

Собствеността върху медиите може да доведе до пряк или непряк контрол или значително влияние върху редакционните решения и предоставяното новинарско съдържание. Следователно прозрачността на собствеността върху медиите позволява на ползвателите да правят по-информирани преценки. Европейските стандарти⁷⁹ насърчават държавите членки да приемат конкретни мерки в тази област⁸⁰. След последния доклад беше прието ново законодателство, с което се повишава прозрачността на собствеността върху медиите и се подобрява достъпът на обществеността до информацията за нея в [Гърция](#), [Люксембург](#) и [Швеция](#), а в [Кипър](#) беше подсилено. В [България](#) продължават обсъжданията с оглед на гарантирането на по-ефективно изпълнение на задълженията в областта на собствеността върху медиите. В резултат на препоръките от доклада за 2022 г., на медийния регулатор в [Чехия](#) бяха предоставени допълнителни права на достъп до данни относно собствеността върху медиите, съхранявани от Министерството на правосъдието, но законодателството, в което се разяснява определението за собственост, продължава да се разглежда. Обсъжданията относно преразглеждането на правилата за прозрачност на собствеността върху медиите започнаха във [Франция](#), където бяха изразени опасения относно прозрачността на сложните акционерни структури⁸¹.

Защита на медиите от политически натиск и влияние

Неправомерният политически натиск и политическо влияние върху медиите, по-специално от страна на държавните органи и управляващите партии, подкопават независимостта на медиите и по този начин може да окажат отрицателно въздействие върху върховенството на закона. Правилата за прозрачност за справедливо разпределяне на държавната реклама и стабилните гаранции за предотвратяване на политизирането на обществените медии са особено важни в това отношение.

Държавната реклама включва всяко използване на държавния бюджет на всички равнища или на бюджета на контролирани от държавата дружества за реклама и провеждане на кампании. Важно е разпределянето да бъде прозрачно и да се извършва въз основа на

⁷⁸ Препоръката се отнася до НУ.

⁷⁹ Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

⁸⁰ Законодателството на ЕС също съдържа съответни разпоредби: Директива 2010/13/ЕС от 10 март 2010 г., изменена с Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г. Общи (несекторни) задължения за прозрачност на действителните собственици в директивите относно борбата срещу изпирането на пари (Директива 2018/843 от 30 май 2018 г. и Директива 2015/849 от 20 май 2015 г.); разпоредби относно прозрачността на собствеността върху медиите са включени и в [Европейския законодателен акт за свободата на медиите — предложение за регламент и препоръка](#).

⁸¹ Препоръките се отнасят до CZ и FR.

справедливи критерии, за да се предотврати рискът от използване на държавната реклама като средство за политическо влияние и за привличане на средства в полза на определени доставчици на медийни услуги. В няколко държави членки се наблюдават промени в съответствие с препоръките от доклада за 2022 г., но все още продължават да съществуват предизвикателства. В [Австрия](#) парламентът прие закон за подобряване на прозрачността на държавната реклама, като същевременно въпросът за справедливостта при нейното разпределяне остава нерешен. В [България](#) беше създадена експертна група, която да разгледа въпроса, тъй като липсата на ясна рамка за гарантиране на прозрачност при разпределянето на държавната реклама продължава да буди опасения. Нов закон в [Литва](#) задължава публичните институции и органи да публикуват онлайн информация за средствата, които са разпределили за държавна реклама.

В други държави членки са необходими мерки за повишаване на прозрачността и справедливостта на държавната реклама. В [Унгария](#) не са приети или планирани мерки за регулиране и съответно за увеличаване на справедливостта на насочването на значителни обеми държавна реклама към доставчиците на медийни услуги. В [Хърватия](#) след последната законодателна реформа от 2021 г. не са предприемани допълнителни стъпки за по-нататъшно укрепване на рамката за процедурата по възлагане на обществени поръчки за държавна реклама в местни и регионални медии⁸².

Нормативната уредба и гаранциите, които осигуряват *независимото управление и редакторската независимост на обществените медии*, са от ключово значение за предотвратяването на политическа намеса. Финансирането, предоставяно на излъчващи организации за изпълнението на тази обществена услуга, е отговорност на всяка държава членка, доколкото се зачитат правилата на ЕС в областта на търговията и конкуренцията⁸³. Всички държави членки обаче са постигнали съгласие по набор от европейски стандарти и ръководни принципи, свързани с независимостта, регулаторната уредба и политиките, финансирането, назначенията, отчетността, управлението, прозрачността и откритостта в тази област⁸⁴.

В няколко държави членки са в ход реформи, чиято цел е укрепване на независимостта на националните обществени радио- и телевизионни оператори. В [Люксембург](#) със законодателството беше утвърдена нова обществена радиостанция, като беше укрепена нейната независимост, беше разяснена нейната мисия и ѝ беше предоставена стабилна финансова рамка. В [Словения](#) беше приет нов закон за реформа на управленската структура на обществените медии и бяха въведени гаранции за тяхната независимост. В [Германия](#) бяха договорени изменения относно мисията на обществените радио- и телевизионни оператори и се подготвят допълнителни промени за подобряване на механизмите за съответствие и контрол. [Естония](#) увеличи ресурсите, предназначени за обществените медии. В [Словакия](#) независимото управление на обществените медии беше подобро, но устойчивостта на неговото финансиране продължава да буди безпокойство. В [Чехия](#) се очаква новоприет закон да укрепва независимостта на надзорните органи на обществените медии. В [Ирландия](#), [Кипър](#) и [Швеция](#) се обсъждат реформи. В [Румъния](#), [Малта](#), [Полша](#) и [Унгария](#)⁸⁵ обаче не са предприети никакви мерки за подобряване на независимото управление и редакторската независимост на обществените медии.

⁸² Препоръките се отнасят до BG, HR, CY, HU и AT.

⁸³ Протокол № 29 за системата на публичното радиоразпръскване в държавите членки, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁸⁴ Препоръка CM/Rec (2012)1 на Съвета на Европа относно управлението на обществените медии.

⁸⁵ Препоръките се отнасят до CZ, CY, HU, MT, PL, RO и SK.

Достъп до информация

Правото на достъп до информация, съхранявана от публичните органи, е един от основните инструменти за прозрачност и отчетност, който е на разположение на гражданското общество и на гражданите, и е от основно значение за работата на журналистите. В доклада за 2022 г. се съдържат редица препоръки в тази област. След публикуването на доклада няколко държави членки предложиха или въведоха законодателство или установиха практики, с които се очаква да се улесни правото на достъп до публична информация или с които се разясняват един или повече аспекти на това право. В [Чехия](#) са внесени промени в закона, уреждащ достъпа до информация, съхранявана от публичните органи. В [Литва](#) бяха предприети мерки за подобряване на достъпа на журналистите до информация, съхранявана от публичните органи. В [Словакия](#) беше изменен Законът за свобода на информацията, за да се разшири списъкът на субектите, които са задължени да предоставят достъп до информация. В [Испания](#) правителството работи по законопроект относно достъпа до класифицирана информация. В [Унгария](#) нова реформа има за цел да се улесни достъпът до публична информация, включително като начисляването на такси стане изключение. [Люксембург](#) предприе стъпки за намаляване на закъсненията при обработването на искания от журналисти за оповестяване на официални документи, въпреки че все още не е налице ясна ускорена процедура за журналисти. В [Хърватия](#) беше преразгледано законодателството относно общия достъп до информация и публични документи, макар че в някои случаи закъсненията продължават да бъдат проблем на практика. [Германия](#) започна вътрешна подготовка за последващи действия във връзка с плана за установяване по законен ред на правото на информация за пресата по отношение на федералните органи.

Посочени в миналогодишния доклад въпроси остават нерешени в някои държави членки. В [Малта](#), където гражданите и медиите продължават да се натъкват на пречки при искането на достъп до информация, преразглеждането на Закона за свобода на информацията все още не е приключило. В [Австрия](#), макар че консултациите продължават, не е отбелязан напредък по отношение на планираните изменения на законодателството във връзка със свободата на информация. Във [Финландия](#) беше представено предложение за реформа на закона, в което се разясняват изключенията за достъп, свързани с документи по наказателни производства, но то все още не е прието в закона⁸⁶.

Подобряване на безопасността и защитата на журналистите и справяне с правни заплахи и неправомерни съдебни производства срещу участието на обществеността

Заплахите за физическата безопасност, онлайн атаките, кампаниите за оклеветяване, правните заплахи и цензурата подкопават безопасността на журналистите, въпреки че през 2022 г. платформата на Съвета на Европа регистрира спад (25 %) по отношение на сигналите в държавите — членки на ЕС, в сравнение с 2021 г.⁸⁷ Препоръката на Комисията от 2021 г. относно безопасността на журналистите⁸⁸ включва мерки, свързани с: ефективното и безпристрастно разследване и наказателно преследване на

⁸⁶ Препоръките се отнасят до BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT и FI.

⁸⁷ Сигналите са регистрирани от платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и платформата за картографиране на свободата на медиите. В периода 2021—2022 г. платформата за картографиране на свободата на медиите регистрира спад от 10 % по отношение на сигналите в държавите — членки на ЕС.

⁸⁸ Препоръка от 2021 г. относно безопасността на журналистите (C(2021) 6650, 16 септември 2021 г.).

престъпления; независими механизми за реагиране и подкрепа; достъп до места и информация; безопасност по време на демонстрации; обучение и онлайн безопасност; и цифрово овластяване. През следващите месеци се очаква държавите членки да представят доклади относно предприетите действия за изпълнение на тази препоръка⁸⁹.

Няколко държави членки са приели мерки за подобряване на безопасността на журналистите в съответствие с препоръките от доклада за 2022 г. В [Гърция](#) е създадена специализирана работна група, чиято дейност включва създаването на обсерватория за регистриране на заплахи и атаки срещу журналисти и специален международен център за обучение във връзка с безопасността на журналистите и медийните специалисти. В [Белгия](#) са въведени мерки, като например обучение за журналисти, *ad hoc* правна и неправна помощ и платформа за докладване на атаки. В [Швеция](#) правителството предприе действия за повишаване на наказателноправната защита за журналистите поради все по-големия брой на докладваните случаи на реч на омразата, заплахи и обиди. Във [Финландия](#) беше изменен Наказателният кодекс, за да се противодейства на отправените към журналистки онлайн заплахи, като се повиши ефективността на ограничителните заповеди срещу извършителите. В [Ирландия](#) националният съюз на журналистите и други медийни организации създадоха „медийна ангажирана група“ с националната полиция, която да обсъжда заплахите и насилието срещу журналисти и да следи за тяхната безопасност, с намерението да служи като система за пряко докладване на полицията. В редица други държави членки реформите все още не са приключили.

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, са особена форма на тормоз, използван срещу журналисти и защитници на правата, които участват от името на обществеността по въпроси от обществен интерес. Необходими са ефективни предпазни мерки, за да се попречи на този вид тормоз да заглуши гласа на журналистите и да възпре свободата на медиите и свободата на изразяване на мнение⁹⁰.

Клеветата е едно от най-честите основания за започване срещу журналисти на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. За да се преодолее заплахата от стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и да се отговори на препоръките от доклада за 2022 г., няколко държави членки предвиждат въвеждането на специфични процедурни гаранции и/или преразглеждането на своите закони за клеветата. В [Литва](#) беше прието законодателство, насочено към предоставянето на възможност за ранно отхвърляне на такива дела и преразглеждане на наказателната отговорност за клевета. В [Италия](#) започна работа по реформиране на разпоредбите относно клеветата и защитата на професионалната тайна и журналистическите източници. В [Словакия](#) парламентът обсъжда закон, насочен към укрепване на защитата на журналистите, включително чрез изменение на наказателноправните разпоредби относно клеветата. В [Малта](#) и [Ирландия](#) обявените реформи все още не са приключили⁹¹.

⁸⁹ Провеждането на структуриран диалог по тази тема е планирано да се случи по време на Европейския форум на новинарски медии през ноември 2023 г.

⁹⁰ Препоръката на Комисията от 2022 г. относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства (C(2022) 2428, 27 април 2022 г.) включва мерки, свързани с приложимите рамки, включително клевета, обучение, повишаване на осведомеността, механизми за подкрепа, събиране на данни, докладване и мониторинг. Очаква се до края на 2023 г. държавите членки да предадат на Комисията доклад относно изпълнението на посочената препоръка.

⁹¹ Препоръките се отнасят до HR, EL, IE, IT, MT, SI и SK.

2.4 Други институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване

Добре функциониращата система от институционални принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване гарантира, че правомощията, упражнявани от един държавен орган, подлежат на контрол от други органи. Въпреки че националните модели може да се различават в отделните държави членки с оглед на различните им конституционни традиции, всички те трябва да бъдат подчинени на такава система, за да се гарантира зачитането на върховенството на закона и демократичните норми. Важна част от системата на взаимозависимост и взаимоограничаване е значимата роля на институциите и организациите, които представляват независим изразител на мнение. На 1 юни 2023 г. в [Полша](#) влезе в сила закон, с който на административна комисия се предоставя правомощието да преценява и решава дали физически лица следва да бъдат лишавани за срок до 10 години от правото да заемат публични длъжности, включващи управление на публични средства, което повдигна сериозни опасения, че това може да се използва, за да се повлияе на възможността да се кандидатства за заемане на публична длъжност. Разглеждат се изменения⁹².

Приобщаващ характер, качество и прозрачност на законотворчеството и на законодателния процес

Като се следва тенденцията, отбелязана в предишните издания на Доклада относно върховенството на закона и препоръките от доклада за 2022 г., работата за подобряване на качеството на законодателния процес и осигуряване на подходящо участие на заинтересованите страни и гражданското общество продължава, като в няколко държави членки се отбелязва напредък. В [Естония](#) беше въведена нова цифрова платформа за подобряване на процеса на приемане на закони, като ще последват допълнителни функции за по-голямо участие на заинтересованите страни. В [Люксембург](#) беше приета конституционна реформа, с която се въвежда възможност за представяне на законодателни инициативи от граждани. В [Португалия](#) бяха изменени правилата за оценка на въздействието с цел по-нататъшно подобряване на качеството на законодателството и увеличаване на прозрачността на законодателната процедура. В [Латвия](#) бяха предприети мерки за засилване на участието на гражданското общество във вземането на решения на местно равнище чрез нов закон за местното самоуправление. В [Румъния](#) нови инструменти имат за цел да подобрят прозрачността и качеството на процеса на вземане на решения и на законодателството. В [Дания](#) правителството пое ангажимент да предприеме последващи действия по политическо споразумение за засилване на контрола върху правителството от страна на парламента.

Някои държави членки са въвели мерки в тази област, които остават на ранен етап или все още не са довели до очакваните резултати. В [Унгария](#) се очаква промени в правилата относно обществените консултации да подобрят законодателния процес, но практическото им въздействие предстои да бъде оценено. В [Кипър](#) създаването на електронна платформа за обществени консултации цели да се увеличат достъпността и прозрачността на законодателния процес, макар че са необходими допълнителни действия, за да се гарантира ефективното и своевременно консултиране със заинтересованите страни. В [България](#) продължават да съществуват опасения относно

⁹² Изявление на Европейската комисия от 30 май 2023 г. относно полския закон за създаване на държавна комисия за разследване на влиянието на Русия върху вътрешната сигурност. На 2 юни 2023 г. президентът на републиката внесе изменения на закона, които се обсъждат от Сената.

законодателния процес във връзка с прилагането на практика на новите процедурни правила.

Приобщаващото участие на заинтересованите страни въз основа на официални правила спомага за подобряване на прозрачността на законодателната процедура и на качеството на резултатите от нея. В редица държави членки продължават да се установяват предизвикателства във връзка с липсата на официални рамки за провеждане на консултации със заинтересованите страни или с недостатъчното им прилагане на практика. В законодателния процес на [Малта](#) липсва официален процес за участие на обществеността, докато в [Гърция](#) времето, предвидено за обществени консултации, невинаги е достатъчно. В други държави членки бяха изразени опасения относно законодателните практики. В [Испания](#), макар че има гаранции, осигуряващи провеждането на обществени консултации по изготвени от правителството законодателни предложения, съществуват опасения относно определени практики в парламента, които могат да окажат въздействие върху качеството на законодателството. В [Словакия](#) степента на участие на заинтересованите страни в законодателния процес продължава да буди безпокойство, по-специално във връзка с използването на ускорени процедури и парламентарни предложения. В [Полша](#) продължава практиката за приемане на закони чрез процедури, за които се изискват само ограничени консултации. Съгласно плана за възстановяване и устойчивост на Полша държавата се ангажира да измени правилника за дейността на Сейма, Сената и Министерския съвет с цел засилване на използването на обществени консултации и оценки на въздействието в законодателния процес. В [Румъния](#) все още има поле за постигане на напредък по отношение на осигуряването на ефективни обществени консултации и правителството се ангажира да подобри процеса. В [Люксембург](#) законодателният процес не се е подобрил по отношение на откритостта на обществените консултации⁹³.

Значими промени по отношение на върховните и конституционните съдилища във връзка с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване

Конституционното правосъдие е ключов компонент от принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване в рамките на конституционната демокрация. Конституционните юрисдикции играят ключова роля за ефективното прилагане на правото на ЕС и за гарантиране на целостта на правния ред на ЕС. Следователно макар тяхното създаване, състав и функциониране да са от компетентността на държавите членки, при упражняването на тази компетентност от последните се изисква да спазват задълженията, които произтичат за тях от правото на ЕС, и по-специално ценностите, на които се основава ЕС⁹⁴. В [Полша](#) сериозни опасения, свързани с Конституционния съд, доведоха до предявяването от страна на Комисията на иск срещу Полша в Съда за нарушения на правото на ЕС от Конституционния съд и неговата съдебна практика⁹⁵.

Съответни промени могат да бъдат установени в други държави членки. Считано от юли 2023 г., [Кипър](#) има нов Върховен конституционен съд, който е компетентен да оценява конституционността на законите в контекста на конкретни дела, заведени пред него. В [Португалия](#) и [Испания](#) след забавяния бяха назначени нови съдии в съответните конституционни съдилища. В [Унгария](#) Конституционният съд вече не може да бъде сезиран от публичните органи, но все още може да преразглежда окончателните решения на общите съдилища.

⁹³ Препоръките се отнасят до EL, CY, LU, MT, PT, RO и SK.

⁹⁴ Съд на Европейския съюз, решение от 22 февруари 2022 г., *RS (Действие на решенията на конституционен съд)*, C-430/21, EU:C:2022:99, т. 38.

⁹⁵ Вж. [съобщение за медиите](#).

В някои държави членки конституционните съдилища са взели важни решения относно организацията на националните правосъдни системи. В [Литва](#) Конституционният съд разясни принципите относно освобождаването от длъжност на съдии от висшите съдилища, като отново потвърди ролята на съдебния съвет. В [Португалия](#) Конституционният съд беше призован да се произнесе по въздействието на законопроекта за професионалните сдружения върху независимостта на адвокатите, което той намери за съвместимо с Конституцията.

Въпроси, свързани с върховенството на закона, които се отнасят до обявяването на извънредно положение

Тъй като извънредните мерки, приети в контекста на пандемията от COVID-19, постепенно бяха премахнати, в някои държави членки, като например [Белгия](#) и [Литва](#), конституционните съдилища продължават да бъдат сезирани, за да гарантират, че предприетите действия са в съответствие с конституционните норми. В някои държави членки все още продължава процесът на извличане на поуки от използването на извънредно положение по време на пандемията от COVID-19 с цел инициране на реформи. В [Португалия](#) се обсъжда ново правно основание за извънредни мерки, включително в контекста на продължаващото конституционно преразглеждане. Във [Финландия](#) беше прието изменение на Закона за извънредните правомощия, с което се определя основание за обявяване на извънредно положение и в случай на сериозни хибридни заплахи.

Използването на извънредни правомощия продължи и във връзка с други кризи, което в някои случаи поражда безпокойство. В [Латвия](#) беше запазено въведеното с извънредното положение ограничаване на достъпа до латвийско-беларуската граница, включително за медиите и организациите на гражданското общество. В [Унгария](#) правителството продължава да използва широко своите извънредни правомощия от 2020 г. насам, с което се подкопава правната сигурност и се засягат дейностите и стабилността на предприятията на единния пазар.

Ролята на омбудсманите, националните институции по правата на човека, органите по въпросите на равенството и други независими органи като основни елементи на системата на взаимозависимост и взаимоограничаване

Националните институции по правата на човека (НИПЧ)⁹⁶, омбудсманите⁹⁷, органите по въпросите на равенството⁹⁸ и други независими органи играят важна роля в националните системи на взаимозависимост и взаимоограничаване. В някои държави членки статутът на тези органи беше допълнително подсилен и беше подчертано тяхното значение в чувствителни ситуации. В [Кипър](#), след укрепването на неговата нормативна уредба, омбудсманът беше повишен до НИПЧ със статут А. В [Словакия](#) беше назначен нов омбудсман след продължителен период, в който длъжността беше свободна, като беше прието изменение на Конституцията за предотвратяване на такава ситуация в бъдеще. В [Люксембург](#) омбудсманът беше вписан в Конституцията след приемането на конституционна реформа. В [Португалия](#) реорганизацията на службата на омбудсмана даде възможност за по-ефективно управление на натовареността и подобряване на съсредоточаването върху приоритетни области, като това беше оценено

⁹⁶ Парижките принципи на ООН, одобрени от Общото събрание на ООН през 1993 г. (Резолюция A/RES/48/134), определят основните критерии, на които НИПЧ трябва да отговарят. НИПЧ периодично се акредитират пред Подкомитета по акредитация на Международния координационен комитет на националните институции за насърчване и защита правата на човека.

⁹⁷ Принципи на Венецианската комисия за омбудсманите.

⁹⁸ COM(2022) 688 final и COM(2022) 689 final.

положително. В [Полша](#) беше постигнат известен напредък за подобряване на рамката, в която функционира омбудсманът във връзка с финансирането. В [Словения](#) бяха въведени законодателни гаранции за бюджетната автономност на независимите органи.

В други държави членки обаче НИПЧ продължават да са изправени пред предизвикателства. В [Литва](#) все още има опасения относно наличието на подходящи човешки и финансови ресурси, предназначени за Службата на парламентарните омбудсмани. В [Унгария](#) остават опасения относно независимостта и ефективното функциониране на комисаря по основните права. В [Хърватия](#), въпреки подобрението по отношение на последващите действия по препоръките на Народния омбудсман, остават някои предизвикателства във връзка с гарантирането на достъпа до информация⁹⁹.

В четирите държави членки, в които до момента не са създадени НИПЧ в съответствие с Парижките принципи на ООН, се наблюдава различна степен на напредък, като препоръките от доклада за 2022 г. са изпълнени само частично. В [Италия](#) бяха внесени законопроекти за създаване на НИПЧ чрез предоставяне на допълнителни правомощия на съществуващия Орган за защита на данните, както и беше предложено създаването на отделен субект чрез промяна на Конституцията. В [Чехия](#) се подготвя изменение, с което на омбудсмана да се възложи правомощието да изпълнява ролята на НИПЧ. В [Малта](#) обаче не се наблюдава напредък по отношение на създаването на НИПЧ, нито пък в [Румъния](#) — относно получаването на акредитация за съществуващата НИПЧ¹⁰⁰.

Забавянията на назначенията в различни независими органи се очертаха като предизвикателство в няколко държави членки, включително в [България](#), [Испания](#) и [Австрия](#). В [Полша](#) не са предприети стъпки за гарантиране на по-систематични последващи действия във връзка с констатациите на Върховната сметна палата и бързото назначаване на членовете на нейния колегиум, което излага на риск ефективното функциониране на Върховната сметна палата¹⁰¹.

Изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека

Включени за първи път в миналогодишния доклад относно върховенството на закона, резултатите от изпълнението на водещи решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) са важен показател за функционирането на върховенството на закона в дадена държава. Поради това главите по държави отново включват систематични показатели за изпълнението на водещите решения на ЕСПЧ от всички държави членки, като се показва и промяната в сравнение с миналата година¹⁰². Резултатите в отделните държави членки продължават да се различават. Подобно на миналогодишните данни, като цяло около 40 % от водещите решения на ЕСПЧ, свързани с държавите — членки на ЕС, от последните 10 години насам не са изпълнени¹⁰³.

Благоприятна рамка за гражданското общество

Организациите на гражданското общество (ОГО) и защитниците на правата на човека са от съществено значение за вдъхването на живот и защитата на ценностите и правата, залегнали в Договора за Европейския съюз и в Хартата на основните права. Като признава съществената роля, която организациите на гражданското общество играят за

⁹⁹ Препоръките се отнасят до HR, LT и PL.

¹⁰⁰ Препоръките се отнасят до CZ, IT, MT и RO.

¹⁰¹ Препоръката се отнася до PL.

¹⁰² Приемането на мерки, необходими за изпълнение на решение на ЕСПЧ, се контролира от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_bg

насърчаването на върховенството на закона, демокрацията и основните права на място, Комисията посвети годишния доклад за 2022 г. относно прилагането на Хартата на основните права на темата за гражданското пространство¹⁰⁴.

В повечето държави членки съществува благоприятна и подкрепяща среда за гражданското общество, а пространството на гражданското общество продължава да се счита за „отворено“¹⁰⁵, като се предвиждат допълнителни усилия за подобряване на тяхното положение. В [Малта](#) продължава очертаването на доброволческия сектор, което има за цел да създаде благоприятна нормативна уредба за пространството на гражданското общество. В [Ирландия](#) продължава работата по преодоляване на правните пречки за финансиране на ОГО. В [България](#) вече функционира Съвет за развитие на гражданското общество, който работи по национален механизъм за финансиране на сектора. В [Литва](#) неправителствените организации все повече се признават за партньори в процесите на вземане на решения. В [Германия](#) правителството възнамерява да излезе с предложение за законодателство за изясняване на статута на освободени от данъци за организациите с нестопанска цел, въпреки че все още не са предприети конкретни стъпки. В [Швеция](#) остава да бъде установено въздействието върху ангажираността на гражданското общество на реформите на правната уредба за финансирането и дейността на организациите на гражданското общество.

Въпреки това, както беше посочено в предишните доклади, организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека все по-често се сблъскват с предизвикателства, свързани със стесняването на гражданското пространство, а някои от препоръките от доклада за 2022 г. са изпълнени само частично. В [Кипър](#) ОГО са изправени пред трудности, дължащи се на финансовата и административната тежест. В [Гърция](#) положението на гражданското общество поражда опасения, по-специално във връзка с организациите, заети в конкретни области. В [Испания](#) преговорите в парламента не доведоха до успех по отношение на промените в Закона за сигурността на гражданите, с които можеше да се разсеят опасенията относно въздействието на закона върху гражданското пространство. В [Италия](#) се направиха подобрения на правилата за данъчните и финансовите облекчения за ОГО, но бяха приети няколко нови указа, които може да окажат отрицателно въздействие върху работата им. Във [Франция](#), макар че финансовата среда за ОГО остава благоприятна, заинтересованите страни изразяват опасения във връзка с прилагането на законодателство, подчиняващо достъпа до публично финансиране на спазването на основните ценности на Френската република.

В някои държави членки гражданското общество продължава да се сблъсква със сериозни предизвикателства или систематични ограничения на своето работно пространство. В [Унгария](#) пречки продължават да засягат ОГО, върху които все още се упражнява натиск. Остават опасенията относно ролята на държавата във финансирането на гражданското общество. В [Полша](#) не е постигнат напредък за подобряване на гражданското пространство и заинтересованите страни изразиха загриженост относно продължаващите атаки срещу НПО от представители на публичните органи, по-специално срещу организации, участващи в предоставянето на хуманитарна помощ на полско-беларуската граница, активисти в областта на абортите и представители на ЛГБТИК общността¹⁰⁶.

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

¹⁰⁵ Съгласно рейтинга, даден от неправителствената организация CIVICUS. При рейтинга се използва скала от пет категории: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено. В сравнение с 2022 г. една държава членка отбелязва спад от „стеснено“ до „възпрепятствано“.

¹⁰⁶ Препоръките се отнасят до DE, IE, EL, HU, PL и SE.

Национални механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване във връзка с използването на шпионски софтуер

Дори когато използването на шпионски софтуер е свързано с националната сигурност, са необходими национални механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване, за да се осигури наличието на гаранции. Основните права като защитата на личните данни, свободата на получаване и разпространяване на информация, свободата на изразяване на мнение и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес следва да се зачитат в съответствие с правото на ЕС, включително Хартата на основните права.

Въз основа на миналогодишния доклад през 2023 г. бяха установени нови промени във връзка с предполагаемото незаконно използване на шпионски софтуер (като Pegasus и еквивалентен шпионски софтуер за наблюдение) срещу журналисти, адвокати, национални политици, членове на Европейския парламент и граждани в няколко държави членки. Въпреки че държавите членки са компетентни да гарантират националната си сигурност, те трябва да прилагат съответното право на ЕС, включително съдебната практика на Съда на ЕС, когато правят това. Върховенството на закона изисква използването на такива инструменти от службите за сигурност на държавите членки да подлежи на достатъчен контрол и да зачита изцяло правото на ЕС, включително основните права като защитата на личните данни, свободата на изразяване на мнение и безопасността на журналистите. В [Гърция](#) въпросът с наблюдението чрез подслушване и шпионски софтуер е предмет на разследване в националния парламент, както и от съдебни и независими органи. В [Унгария](#) внедряването на шпионски софтуер, насочен към определени разследващи журналисти и медийни специалисти, остава въпрос, който буди сериозно безпокойство, като бяха изразени допълнителни опасения поради липсата на ефективен надзор по отношение на използването на мерки за тайно наблюдение извън наказателното производство. В [Полша](#) беше разкрит нов случай на използване на софтуера Pegasus, като омбудсманът и председателят на Върховната сметна палата изразиха опасения във връзка с този проблем.

3. СЪБИТИЯ И ДЕЙСТВИЯ НА РАВНИЩЕ ЕС ВЪВ ВРЪЗКА С ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

3.1 Диалог и последващи действия по Доклада относно върховенството на закона

Междуйнституционален диалог

Съветът продължи годишния си диалог относно върховенството на закона въз основа на Доклада относно върховенството на закона. През септември 2022 г. в Съвета по общи въпроси се проведе хоризонтално обсъждане на цялостното развитие в областта на върховенството на закона, което беше последвано от специфични за всяка държава обсъждания през декември 2022 г.¹⁰⁷ и през март 2023 г.¹⁰⁸. Поради това първият пълен цикъл от обсъжданията по държави, обхващащ 27-те държави членки, беше приключен по време на шведското председателство, като по същото време започна втори цикъл. Процесът в Съвета ще бъде предмет на оценка през второто полугодие на 2023 г., както е посочено в заключенията на финландското председателство от 2019 г.¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Обсъжданията бяха съсредоточени върху ключови събития в Полша, Португалия, Румъния, Словения и Швеция.

¹⁰⁸ Обсъжданията бяха съсредоточени върху ключови събития в Словакия, Финландия, Белгия, България и Чехия.

¹⁰⁹ Заключение на председателството — Оценка на годишния диалог относно върховенството на закона, 19 ноември 2019 г.

Както и през предходните години, Съветът по правосъдие проведе и конкретни дебати по теми, свързани с върховенството на закона, като през октомври 2022 г. министрите обмениха мнения относно съдебното обучение и неговото въздействие върху достъпа до правосъдие, а през март 2023 г. — относно пречките пред достъпа до правосъдие. Държавите членки подчертаха полезността на диалога за споделянето на опит и най-добри практики по открит и прозрачен начин.

Върховенството на закона продължи да бъде приоритет за Европейския парламент. В резолюцията си относно Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., приета на 30 март 2023 г.¹¹⁰, Европейският парламент приветства добавянето на препоръки, като същевременно подчерта необходимостта от ефективни последващи действия. В резолюцията се приветства и добавянето на нови теми, както и се поздравява Комисията за усилията ѝ да се ангажира със заинтересованите страни на национално равнище. Парламентът повтори призивите си към Комисията да включи гражданското общество по последователен и смислен начин.

Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права към Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент продължи да организира мисии за наблюдение в държавите членки¹¹¹. Като цяло групата за наблюдение посети Испания, Словения, България, Франция, Гърция, Малта и Словакия и проведе последващи обсъждания по констатациите си. Тя също така организира редица тематични дебати, например свързани с ключовите етапи на върховенството на закона в планове за възстановяване и устойчивост и прилагането на общия режим на механизма за обвързаност с условия за спазване на върховенството на закона и други бюджетни инструменти за защита на зачитането на ценностите на ЕС.

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК), чрез своята *ad hoc* група „Основни права и правова държава“, и Комитетът на регионите, чрез своята Комисия по гражданство, управление, институционални въпроси и външни работи, също продължиха дебата относно върховенството на закона на равнището на ЕС. През септември 2022 г. ЕИСК организира конференция във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

Диалог с държавите членки

Комисията продължи своите контакти на национално равнище в държавите членки. Тя прикани заинтересованите държави членки да проведат последващи срещи от техническо естество с цел обсъждане на препоръките, включени за първи път в доклада за 2022 г. Няколко държави членки отговориха положително и участваха в техническия диалог. Освен това се провеждат редовни двустранни срещи на политическо равнище и комисарите продължиха да обсъждат доклада относно върховенството на закона с представители в националните парламенти, чиято роля на законодатели и при търсенето на отговорност от изпълнителната власт означава, че те имат особено важна роля в утвърждаването на върховенството на закона.

Създадената преди първия доклад през 2020 г. мрежа от звена за контакт по въпросите на върховенството на закона продължава да предоставя отворен канал за редовни обсъждания между Комисията и държавите членки, които провеждат редовни

¹¹⁰ Резолюция на Европейския парламент от 30 март 2023 г. относно доклада на Комисията относно върховенството на закона за 2022 г. (P9_TA(2023)0094).

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/bg/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>

заседания¹¹². Мрежата играе активна роля в годишния цикъл на доклада относно върховенството на закона и обмена на добри практики, включително с информация от други международни организации.

Диалог и подкрепа за организациите на гражданското общество (ОГО)

Гражданското общество продължава да бъде ключов партньор при изготвянето на годишния доклад относно върховенството на закона. Комисията продължава да получава голям брой писмени становища от ОГО и ги кани на срещи като част от посещенията в държавите. Комисията организира и хоризонтални срещи с редица ключови граждански мрежи. Тези мрежи отпразвиха и ценни препоръки относно процеса на изготвяне на доклада относно върховенството на закона¹¹³. Комисията отговори, като допълнително увеличи продължителността на срока за консултации със заинтересованите страни и повиши прозрачността, като публикува предварително на своя уебсайт информация относно процеса на посещение в държавите и датите¹¹⁴.

След приемането на Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. Комисията, заедно с Агенцията за основните права и заинтересовани страни на национално равнище, организира първите „диалози на национално равнище относно върховенството на закона“¹¹⁵. Целта е да се насърчат дебатите на национално равнище въз основа на доклада относно върховенството на закона. Представителствата на Комисията в съответните държави членки събраха на кръгла маса заинтересовани страни и органи на национално равнище, като поставиха акцента по начин, който да отговаря на националния контекст. След приемането на настоящия доклад Комисията има за цел да включи още държави членки в диалозите на национално равнище относно върховенството на закона.

Комисията ще продължи да проучва как допълнително да увеличи участието на организации на гражданското общество, професионални мрежи и други заинтересовани страни в цикъла относно върховенството на закона. В резултат на Конференцията за бъдещето на Европа и призивите на Европейския парламент оценката на развитието, свързани с рамката за гражданското общество, беше задълбочена в последователните издания на доклада. Тазгодишният доклад обхваща въпроси, свързани с финансирането, правната уредба, участието на гражданското общество в изготвянето на политики и свободната и безопасна работна среда за гражданското общество.

Накрая, чрез програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ Комисията продължава да подкрепя организациите на гражданското общество, по-специално по-малките местни организации, изправени пред особени трудности. Почти една трета от наличния бюджет по програмата (1,55 млрд. евро) е предназначен специално за ОГО, като поне 40 % от него е за организациите на местно и регионално равнище. Освен подкрепа за конкретни проекти са предвидени и безвъзмездни средства в подкрепа на изграждането на капацитет от ОГО и развитието на тези организации.

3.2 Действия на ЕС за утвърждаване на върховенството на закона

Нови инициативи за борба с корупцията, изграждане на култура на почтеност, подкрепа за свободата на медиите и защита на демокрацията

¹¹² Повече информация относно мрежата е на разположение на уебсайта на Комисията: [Мрежа от национални звена за контакт по въпросите на върховенството на закона \(europa.eu\)](#).

¹¹³ Вж. <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

¹¹⁴ [Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. \(europa.eu\)](#).

¹¹⁵ В Белгия, Германия и Хърватия.

Установените в предишните доклади относно върховенството на закона предизвикателства доведоха до няколко нови инициативи на ЕС. Тези инициативи повишават стандартите и спомагат за утвърждаването и защитата на върховенството на закона в ЕС.

С пакет от мерки, приет на 3 май 2023 г.¹¹⁶, Комисията предприе решителни действия за укрепване на правната и институционалната рамка на борбата с корупцията. Новото предложение цели по-строги правила за инкриминиране на корупционните престъпления и хармонизиране на наказанията в целия ЕС. С друго предложение на върховния представител, подкрепено от Комисията, ще се създаде специален режим на санкции по линия на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), който ще е насочен срещу сериозни корупционни действия по целия свят. С тези нови мерки се поставя силен акцент върху превенцията и създаването на култура на почтеност. Тези стъпки бяха допълнени по отношение на институциите на ЕС, когато през юни 2023 г. Комисията предложи съвместно споразумение за създаване на междуинституционален орган по етика, за да се гарантира доверието в ЕС и неговите институции по отношение на етиката, прозрачността и почтеността, и прие мерки за допълнително увеличаване на прозрачността. Този орган ще определя общи строги стандарти за всички институции на ЕС¹¹⁷.

Защитата на свободата и плурализма на медиите в ЕС остава ключов приоритет¹¹⁸. През септември 2022 г. Комисията навлезе в нова област, като предложи законодателство за определяне на общи гаранции на ЕС за гарантиране на свободата и плурализма на медиите. Предложението за Европейски законодателен акт за свободата на медиите¹¹⁹ включва набор от правила за защита на плурализма и независимостта на медиите в ЕС, гаранции срещу политическа намеса в редакционните решения и специални правила срещу внедряването на шпионски софтуер срещу журналисти. С него се поставя акцент върху независимостта и стабилността на финансирането на обществените медии и върху прозрачността по отношение на собствеността върху медиите и разпределянето на държавната реклама. В предложението също така се призовава за мерки за защита на независимостта на редакторите и оповестяване на конфликти на интереси.

Европейският парламент свърши важна част от работата относно шпионския софтуер, заедно с Анкетната комисия за разследване на използването на Pegasus и еквивалентен шпионски софтуер за наблюдение (PEGA). Окончателният доклад беше приет през май 2023 г.¹²⁰ и включваше категорично осъждане на незаконното използване на шпионски софтуер. В препоръките държавите членки се призовават да се справят с опасенията, свързани с предполагаемото незаконно използване на шпионски софтуер. Той включва също така препоръки за действие на равнището на ЕС, с предложения за въвеждане на условия за продажбата и използването на шпионски софтуер в ЕС, отмяна на лицензи за износ, които не са в съответствие със законодателството на ЕС, и общи

¹¹⁶ Съвместно съобщение относно борбата с корупцията, JOIN(2023) 12, 3 май 2023 г.; и предложение за Директива относно борбата с корупцията, COM(2023) 234 final, 3 май 2023 г.

¹¹⁷ Предложение за междуинституционален орган по етика, COM(2023) 311 final, 8 юни 2023 г.

¹¹⁸ Продължава работата по препоръката от 2021 г. относно безопасността на журналистите (C(2021) 6650, 16 септември 2021 г.) и предложенията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“, C(2022) 2428 и COM(2022) 177, 27 април 2022 г.).

¹¹⁹ Предложение за Регламент за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар (Европейски законодателен акт за свободата на медиите), COM(2022) 457, 16 септември 2022 г.

¹²⁰ Доклад за разследването на предполагаеми нарушения и лошо администриране при прилагането на правото на Съюза във връзка с използването на Pegasus и еквивалентен шпионски софтуер за наблюдение ([2022/2077\(INI\)](#)).

станданти на ЕС за уреждане на използването на шпионски софтуер¹²¹. Понастоящем Комисията извършва внимателна оценка на окончателното становище и препоръките на Европейския парламент.

За да се справи с проблемите и предизвикателствата, пред които са изправени много органи по въпросите на равенството, и да засили ролята и независимостта им във всички държави членки, през декември 2022 г. Европейската комисия прие две законодателни предложения за установяването на стандарти за ефективното функциониране на органите по въпросите на равенството¹²².

Утвърждаване на върховенството на закона чрез използване на всички налични инструменти

Ежегодният доклад относно върховенството на закона допълва редица други механизми и инструменти на равнището на ЕС, всеки от които има своя собствена цел.

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно върховенството на закона продължи да се консолидира, като Съдът на Европейския съюз разгледа производства за установяване на нарушение, образувани пред него от Комисията, и искания за преюдициални заключения, отправени от национални съдилища. В неотдавнашен случай Съдът на ЕС потвърди, че органът, който отговаря за дисциплинарните производства срещу съдии, трябва да бъде независим и безпристрастен, и че правилата, уреждащи прегледа на действията на неговия директор, трябва да бъдат разработени по такъв начин, че да разсеят всяко основателно съмнение¹²³. В още по-скорошен случай, на 5 юни 2023 г., Съдът на ЕС допълнително разясни изисквания на ЕС относно независимостта на съдебната власт и постанови, че всички оспорвани разпоредби на закона, приет от полския парламент през декември 2019 г., нарушават правото на ЕС, по-специално принципите на независимост на съдебната власт и ефективна съдебна защита¹²⁴.

Комисията продължи да изпълнява ролята си на пазител на договорите на ЕС чрез производства за установяване на нарушение за справяне с конкретни нарушения на върховенството на закона¹²⁵. В своето съобщение от 2022 г., озаглавено „Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига резултати“, Комисията подчерта, че ЕС е правова общност, която се основава на общи ценности, споделяни от държавите членки, и поради това в самата му основа са залегнали прилагането и осигуряването на съблюдаването на правото на ЕС и зачитането на върховенството на закона¹²⁶.

Процедурата за отстояване на общите ценности на ЕС, посочена в член 7 от ДЕС, с която на Съвета се позволява да установи наличието на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на ЕС и да предприема последващи действия във връзка с такива рискове,

¹²¹ Предложение за препоръка на Европейския парламент относно разследването на предполагаеми нарушения и лошо администриране при прилагането на правото на Съюза във връзка с използването на Pegasus и еквивалентен шпионски софтуер за наблюдение (PEGA/9/11041/2023/2500(RSP)).

¹²² COM/2022/688 final и COM/2022/689 final.

¹²³ Съд на ЕС, решение от 11 май 2023 г., *Inspecția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ Съд на ЕС, решение от 5 юни 2023 г., *Комисия/Полша*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ По-специално на 15 февруари 2023 г. Комисията реши да започне производство срещу Полша пред Съда на ЕС за нарушения на правото на ЕС поради сериозни опасения по отношение на Конституционния съд на Полша и неотдавнашната му съдебна практика, с която се оспорва върховенството на правото на ЕС.

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

продължава по отношение на Полша¹²⁷ и Унгария¹²⁸. Съветът проведе изслушвания за Полша през май 2023 г. и за Унгария през ноември 2022 г. и май 2023 г.

Зачитането на върховенството на закона продължава да бъде основна предпоставка за правилното управление на средствата на ЕС. От 1 януари 2021 г. насам общият режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (Регламента относно обвързаността с условия) защитава доброто финансово управление на бюджета на Съюза и финансовите интереси на ЕС от нарушения на принципите на върховенството на закона. В резултат на започнатата от Комисията процедура¹²⁹, на 15 декември 2022 г. Съветът прие решение за изпълнение¹³⁰ относно мерките за защита на бюджета на ЕС срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария¹³¹

Редица въпроси, свързани с върховенството на закона — по-специално във връзка с ефективността на правосъдните системи, борбата с корупцията, достъпа до информация и качеството и приобщаващия характер на законодателния процес — също са част от европейския семестър, когато те са от макроикономическо значение и оказват въздействие върху бизнес средата, инвестициите, растежа и работните места. За да отговори на редица специфични за държавите препоръки, свързани с върховенството на закона, в рамките на европейския семестър, чрез конкретни реформи и инвестиционни мерки, Комисията постигна съгласие с няколко държави членки да включат конкретни ключови етапи и цели в своите планове за възстановяване и устойчивост. Впоследствие те бяха официално одобрени от Съвета и понастоящем се прилагат постепенно.

В пролетния пакет на европейския семестър за 2023 г. Комисията предложи на Съвета допълнителни препоръки, свързани с върховенството на закона, за две държави членки¹³². Комисията също така предоставя техническа подкрепа на държавите членки, по-специално чрез инструмента за техническа подкрепа, за подобряване на ефикасността и качеството на публичната администрация и правосъдието и за справяне с проблеми, включително с корупцията. Комисията продължава да насърчава съдебната реформа чрез годишното Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г.¹³³ включва няколко нови показателя, например относно органите, участващи в борбата с корупцията, или назначенията на главен прокурор и председатели на върховните съдилища. То включва също така данни от проучвания за това как дружествата възприемат ефективността на защитата на инвестициите в различните държави членки¹³⁴. Европейският семестър и Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието допълват доклада относно върховенството на закона, а когато е уместно, и двата инструмента служат като източник на информация за доклада.

¹²⁷ Процедурата беше започната от Комисията през 2017 г.

¹²⁸ Процедурата беше започната от Европейския парламент през 2018 г.

¹²⁹ На 27 април 2022 г. Комисията започна за първи път етапа от процедурата, установена съгласно член 6, параграф 1 от Регламента относно обвързаността с условия.

¹³⁰ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета от 15 декември 2022 г. относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария (ОВ L 325, 20.12.2022, стр. 94—109).

¹³¹ Съгласно Регламента относно обвързаността с условия Унгария може да представи допълнителни предложения за коригиране чрез писмено уведомление. Въз основа на това, в случай че Комисията счита, че проблемите са отстранени частично или изцяло, тя представя на Съвета предложение за решение за изпълнение за адаптиране или премахване на приетите мерки.

¹³² [Европейски семестър за 2023 г.: Пролетен пакет](#).

¹³³ [Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г. Европейска комисия \(europa.eu\)](#).

¹³⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 53 и 54.

През 2007 г. беше създаден Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП), за да се обхване напредъкът в България и Румъния по отношение на съдебната реформа, борбата с корупцията и (за България) борбата с организираната престъпност. След присъединяването на България и Румъния към ЕС сътрудничеството и докладването от страна на Комисията в рамките на МСП изигра важна роля за насърчаването на реформите в тези области в двете държави.

Докладването от страна на Комисията стигна до заключението, че и двете държави членки са изпълнили в задоволителна степен задълженията, определени в рамките на МСП към момента на присъединяването¹³⁵. Вече са предприети остатъчни окончателни действия и Комисията започва последните стъпки към окончателното приключване на МСП за двете държави членки.

Сътрудничеството с България и Румъния сега ще се осъществява в рамките на годишния цикъл на доклада относно върховенството на закона и в контекста на други части от инструментариума в областта на върховенството на закона, както за всички държави членки.

3.3 Върховенство на закона във външната дейност и разширяването на ЕС

Върховенството на закона е ключов ръководен принцип за ЕС във вътрешната му дейност, както и в дейността му зад граница. То е от основно значение за действията на ЕС на световно равнище, където работата с партньорите за утвърждаване на правата на човека и за укрепване на демокрациите е приоритет. ЕС се ангажира да утвърждава върховенството на закона в двустранните си отношения и на многостранно равнище. Това включва подпомагане на системата на ООН за правата на човека¹³⁶. Върховенството на закона е приоритет и за сътрудничеството между ЕС и Съвета на Европа. Международни организации, главно ключови органи на Съвета на Европа¹³⁷ и ОИСР, са важни партньори при подготовката на настоящия доклад.

Акцентът върху работата на ЕС в областта на върховенството на закона се засили още повече в резултат на военната агресия на Русия срещу Украйна. ЕС и неговите държави членки са най-големият световен донор на подкрепа за демокрацията и това е ключова тема за работата им с международните партньори, например във форумите на ООН и Съвета на Европа. Върховенството на закона беше в центъра на вниманието на втората среща на върха по въпросите на демокрацията, проведена през март 2023 г., на която Комисията и голям брой държави членки бяха активни участници¹³⁸. Срещата на върха на Съвета на Европа в Рейкявик, свикана поради военната агресия на Русия срещу Украйна и последвалото изключване на Русия от Съвета на Европа, предостави

¹³⁵ COM(2019) 498 за България, COM(2022) 664 за Румъния.

¹³⁶ ЕС подкрепя изпълнението на ЦУР 16 от Програмата до 2030 г., по-специално цел 16.3 — „Насърчаване принципите на върховенството на закона на национално и международно равнище и гарантиране на равен достъп до правосъдие за всички“. В настоящия процес на подготовка на Срещата на върха за бъдещето ЕС подкрепя концепцията за върховенство на закона на Генералния секретар на ООН, както е посочено в доклада, озаглавен „Нашата обща програма“, в който се „признава, че върховенството на закона и правата на човека са в центъра на най-големите ни предизвикателства и че са от съществено значение за тяхното решаване“. Освен това ЕС се ангажира да засили отчетността за сериозните нарушения и злоупотреби с международното право в областта на правата на човека и нарушенията на международното хуманитарно право, като сложи край на безнаказаността.

¹³⁷ Венецианска комисия, Група държави срещу корупцията (GRECO), Парламентарна асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), Европейски съд по правата на човека (ЕСПЧ).

¹³⁸ [Декларация от срещата на върха по въпросите на демокрацията — 29 март 2023 г.](#)

възможност за укрепване на европейския ангажимент към върховенството на закона. Сред ангажиментите, поети в декларацията от срещата на върха, беше проучването на начини за засилване на изпълнението на препоръките на Венецианската комисия¹³⁹.

В рамките на процеса на разширяване основните изисквания за членство в ЕС, посочени в „критериите от Копенхаген“, включват стабилността на институциите, гарантиращи демокрацията и върховенството на закона. В пакета относно разширяването от октомври 2022 г.¹⁴⁰ се прави оценка на напредъка към присъединяване, като ангажиментът за реформи в областта на върховенството на закона продължава да бъде един от основните аспекти на този процес, заедно с функционирането на демократични институции и реформите в областта на икономиката и публичната администрация¹⁴¹.

Извън преговорите за присъединяване, отдаденият на върховенството на закона приоритет е централна характеристика на цялостния ангажимент с всички страни кандидатки и потенциални кандидатки, без значение дали преговорите са започнати или не. Историческото решение от юни 2022 г. да се предостави на Украйна и Молдова перспектива за членство в ЕС и статут на страна кандидатка даде допълнителен тласък на решаващи реформи в тези две държави, с ясна препоръка за по-нататъшни приоритети за реформи. Украйна и Молдова продължават да дават тласък на реформите въпреки катастрофалното въздействие на продължаващата военна агресия на Русия. Реформите в областта на върховенството на закона са основна тема и на работата след признаването от страна на ЕС на европейската перспектива на Грузия, като също така се изразява готовността да се предостави на Грузия статут на страна кандидатка, след като бъдат разгледани приоритетите, определени в становището на Комисията от юни 2022 г.

На неофициалното заседание на Съвета по общи въпроси през юни 2023 г. Комисията представи устно актуална информация относно напредъка по изпълнението на препоръките за реформи, отправени през юни 2022 г. Тя ще докладва обстойно по тези реформи в рамките на пакета относно разширяването от есента на 2023 г.

ЕС е твърд защитник на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона по целия свят, както е видно от Плана за действие на ЕС за периода 2020—2024 г. относно правата на човека и демокрацията¹⁴², в съответствие с целите за устойчиво развитие¹⁴³. Въз основа на това ЕС възприема силен и последователен подход във всички свои външни действия — на двустранно, регионално и международно равнище — за утвърждаване на върховенството на закона по света. Утвърждаването на върховенството на закона е в основата на ангажиментите на ЕС с трети държави и международни и регионални организации и е една от основите на всички споразумения на ЕС с международни партньори. В независима оценка на подкрепата на ЕС за върховенството на закона и борбата с корупцията в държавите партньори (2010—2021 г.)¹⁴⁴ се заключава, че ЕС е успял да отбележи напредък по програмата за върховенството на закона, включително в ограничителен контекст и в нестабилни и засегнати от конфликти държави. Въпросите, свързани с върховенството на закона, включително правото на справедлив и надлежен съдебен процес, предотвратяването и борбата с корупцията и

¹³⁹ Вж. [тук](#).

¹⁴⁰ Съобщение относно политиката на ЕС за разширяване за 2022 г., COM(2022) 528, 12 октомври 2022 г.

¹⁴¹ Засилване на процеса на разширяване — надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани (COM(2020) 57 final).

¹⁴² [План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.](#)

¹⁴³ [Цели за устойчиво развитие](#).

¹⁴⁴ [Оценката](#) беше публикувана през декември 2022 г. Тази стратегическа оценка предоставя независима и основана на доказателства оценка на ефективността на подкрепата на Европейския съюз за върховенството на закона в държавите партньори.

независимостта на съдебната власт, редовно се повдигат в диалози с държавите партньори в областта на правата на човека. ЕС подкрепя държавите партньори при укрепването на съдебните системи, справянето с корупцията и подкрепата за гражданското общество, защитниците на правата на човека и свободните медии като ключови участници в напредъка в областта на върховенството на закона.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Като основна ценност на Съюза, върховенството на закона е от фундаментално значение за наличието на стабилна, устойчива, справедлива и демократична политическа, икономическа и социална среда в целия ЕС. То е неразделна част от самата идентичност на Европейския съюз¹⁴⁵. Върховенството на закона е от съществено значение, за да се гарантира, че гражданите и предприятията на ЕС могат да се ползват напълно от правата си. На фона на все още продължаващата руска военна агресия срещу Украйна необходимостта от проактивна защита и утвърждаване на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона в ЕС и извън него е жизненоважен приоритет.

Настоящият доклад представлява важен принос за насърчаването и защитата на върховенството на закона в ЕС, във всяка държава членка и в ЕС като цяло. Това е видимо и от поетия от държавите членки ангажимент и сътрудничеството, които те демонстрираха при подготовката на тазгодишния доклад. Докладът се превърна в истински двигател за положителни реформи — тазгодишното издание показва, че в държавите членки се полагат важни усилия за предприемане на последващи действия по препоръките от предишната година и за справяне с установените предизвикателства. Това става с различно темпо и с различна степен на пълнота, като в някои държави членки все още са налице значими опасения, но като цяло в тази едногодишна рамка по почти две трети от отправените през 2022 г. препоръки, свързани с важни реформи в националните правосъдни системи, уредбите за борба с корупцията, медийния плурализъм и други институционални принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване, бяха предприети последващи действия поне до известна степен. Препоръките от 2023 г. имат за цел оказването на допълнителна помощ и подкрепа за държавите членки в усилията им да придвижат напред текущите реформи и да установят къде може да са необходими други подобрения, за да се решат конкретни проблеми.

Четвъртото издание на доклада за върховенството на закона и последващият цикъл от обсъждания с държавите членки, включително националните парламенти, Европейския парламент и Съвета, са вече утвърдена практика. Комисията ще очаква и оценката от диалога в Съвета относно върховенството на закона по време на испанското председателство. Както и преди, Комисията изготви настоящия доклад въз основа на непрекъснат диалог с държавите членки, като същевременно изцяло запази политическата отговорност за своята оценка и отправените препоръки. При следващото издание ще се проследят промените и ще се оцени изпълнението на препоръките от 2023 г.

В началото на новия годишен цикъл на диалог относно върховенството на закона Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да продължат да провеждат общи и специфични за всяка държава дебати въз основа на настоящия доклад, като използват и възможността, предоставена от препоръките, за да разгледат допълнително конкретното изпълнение. Комисията приветства и по-нататъшния дебат на национално

¹⁴⁵ Както наскоро беше подчертано в решение на Съда на ЕС от 5 юни 2023 г., *Комисия/Полша*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

равнище с участието на националните парламенти, гражданското общество и други ключови участници, но също и на европейско равнище — с по-широко участие на гражданите. Комисията приканва държавите членки да предприемат ефективни действия по предизвикателствата, посочени в доклада, и е готова да подпомогне държавите членки в усилията им по изпълнение на препоръките.