



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 8.7.2025 г.
SWD(2025) 902 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2025 година
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България

придружаващ

Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Доклад относно върховенството на закона за 2025 година
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{COM(2025) 900 final} - {SWD(2025) 901 final} - {SWD(2025) 903 final} -
{SWD(2025) 904 final} - {SWD(2025) 905 final} - {SWD(2025) 906 final} -
{SWD(2025) 907 final} - {SWD(2025) 908 final} - {SWD(2025) 909 final} -
{SWD(2025) 910 final} - {SWD(2025) 911 final} - {SWD(2025) 912 final} -
{SWD(2025) 913 final} - {SWD(2025) 914 final} - {SWD(2025) 915 final} -
{SWD(2025) 916 final} - {SWD(2025) 917 final} - {SWD(2025) 918 final} -
{SWD(2025) 919 final} - {SWD(2025) 920 final} - {SWD(2025) 921 final} -
{SWD(2025) 922 final} - {SWD(2025) 923 final} - {SWD(2025) 924 final} -
{SWD(2025) 925 final} - {SWD(2025) 926 final} - {SWD(2025) 927 final} -
{SWD(2025) 928 final} - {SWD(2025) 929 final} - {SWD(2025) 930 final} -
{SWD(2025) 931 final}

РЕЗЮМЕ

България положи усилия за реформи, в диалог с Комисията, в рамките на цикъла относно върховенството на закона и плана за възстановяване и устойчивост, като особено през последните шест месеца настъпиха няколко законодателни промени. Българският Конституционен съд постанови, че части от всеобхватните конституционни изменения, които са от съществено значение за организацията на държавата, са приети от некомпетентен за това орган и обяви по-голямата част от реформата за противоконституционна. В резултат на това се появиха отново предишните опасения, които реформата целеше да преодолее. Обявените за противоконституционни разпоредби включват ограничения на правомощията на главния прокурор, въпреки че механизмът за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и заместниците му беше обявен за конституционносъобразен. Ефективността на този механизъм е ограничена от някои процедурни въпроси. Що се отнася до Висшия съдебен съвет, Конституционният съд отхвърли цялостната реформа, но счете, че е възможно да бъде извършено реструктуриране. Дългосрочното командироване на съдии и функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет продължават да будят безпокойство. Беше представен проектозакон за разширяване на съдебния контрол върху решенията на прокуратурата по дела за прекратяване и спиране на разследвания на безжертвени престъпления. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт в България продължава да бъде много ниско. Приет бе законът за задължителни информационни срещи по медиация. Въведени са нови цифрови инструменти за подобряване на достъпа до правосъдие. Първоначалните данни показват, че съдилищата работят ефикасно при разглеждането на граждански и търговски дела.

Изпълнението на националната Стратегия за противодействие на корупцията остава ограничено. Бяха предприети някои стъпки за осъществяване на реформата на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Сътрудничеството между националните органи, компетентни в областта на борбата с корупцията, като цяло е добро, но все още предстои да бъдат констатирани солидни резултати по отношение на случаите на корупция по високите етажи на властта, тъй като броят на присъдите остава ограничен, а данните за наказателните преследвания не са достатъчно категорични. Продължава работата за подобряване на почтеността в полицията и съдебната система, но продължават да съществуват значителни пропуски в правилата относно почтеността на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт. Прилагат се правила за деклариране на имущественото състояние и интересите на държавните служители, въпреки че липсват действия по правоприлагане. В момента се подготвя законодателство относно прозрачността на лобирането, а влязоха в сила допълнителни изменения на законодателството за лицата, подаващи сигнали за нарушения. Мерките за намаляване на високия риск от корупция в областта на обществените поръчки все още са недостатъчни.

Продължават да съществуват опасения относно финансирането и политизирането на медийния регулатор. Законопроектът, насочен към укрепване на независимостта на обществените медии, все още не е приет, а назначаването на нов генерален директор на Българска национална телевизия продължава да се бави. Въпреки наличието на няколко регистъра, изпълнението на задълженията за оповестяване на собствеността върху медиите остава ограничено. Постигнат е напредък по отношение на прозрачността при разпределянето на държавната реклама. Продължават да съществуват признаци за политическо и икономическо влияние върху медиите. Достъпът до публична информация се подобрява, въпреки че все още е възпрепятстван от съществуващи отпреди пречки. Журналистите са изправени пред все по-големи предизвикателства в своята дейност.

Конституционният съд беше призван да се произнесе по изборните резултати в няколко избирателни секции. Някои независими и регулаторни органи продължават да работят с изтекъл мандат, а правителството рестартира процедурите за подновяване на мандата им. Конституционните изменения за ограничаване на правомощията на президента в процедурата по назначаване на служебно правителство са обект на друга проверка за конституционосъобразност. Практическото прилагане на правилата за законодателната дейност продължава да е изправено пред предизвикателства и все още съществуват опасения по отношение на качеството на законодателния процес. Опитите за повторно въвеждане на законодателство, изискващо регистрацията на организации, получаващи чуждестранно финансиране, отново бяха отхвърлени от Народното събрание.

ПРЕПОРЪКИ

Като цяло, що се отнася до препоръките в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., България отчита:

- Липса на по-нататъшен напредък във връзка с предприемането на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.
- Липса на по-нататъшен напредък по проекта на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.
- Липса на напредък, вследствие на решението, с което използваната процедура се обявява за противоконституционна, в работата по планове за приемане на механизъм за въвеждане на гаранции по отношение на процедурата за назначаване на избираните от Народното събрание членове на Висшия прокурорски съвет, с който да се гарантира тяхната независимост и да се вземат предвид европейските стандарти, особено с оглед ролята на този съвет при назначаването и освобождаването от длъжност на главния прокурор.
- Липса на напредък до момента по отношение на гарантирането на по-добра ефективност на разследванията и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта и известен по-нататъшен напредък по отношение на институционалните реформи на Комисията за противодействие на корупцията.
- Ограничен напредък във връзка с подобряването на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции.
- Известен по-нататъшен напредък по отношение на дейността, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции.

Въз основа на това и като се имат предвид други промени, настъпили през референтния период, както и като се припомнят съответните ангажименти, поети в рамките на плана за възстановяване и устойчивост, и съответните специфични за държавата препоръки, приети в рамките на европейския семестър, на България се препоръчва:

- Предприемане на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.
- Постигане на напредък по проекта на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет

и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.

- Възобновяване на процеса на реформиране на Висшия съдебен съвет, и по-специално на състава му, за да се гарантира неговата независимост и ефективност, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети.
- Осигуряване на солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта и предприемане на по-нататъшни стъпки за гарантиране на ефективната работа на Комисията за противодействие на корупцията.
- Подобряване на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции.
- Завършване на работата, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции.
- Повишаване на качеството на законодателния процес, като се гарантира използването на обществени консултации и оценки на въздействието за законодателните инициативи от страна на Народното събрание.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА¹

Независимост

Понастоящем равнището на усещането за независимост на съдебната власт в България продължава да е много ниско както сред широката общественост, така и сред предприятията. Като цяло през 2025 г. 27 % от широката общественост и от предприятията възприемат равнището на независимост на съдилищата и съдиите като „относително добро или много добро“². Усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост е нараснало в сравнение с 2024 г. (24 %), но е намаляло и в сравнение с 2021 г. (32 %). Усещането за независимост на съдебната власт сред предприятията леко е нараснало в сравнение с 2024 г. (25 %), но е намаляло значително в сравнение с 2021 г. (43 %). Основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите, посочени както от широката общественост, така и от предприятията, са усещането за намеса или натиск от страна на правителството и политиките и намесата или натискът от икономически или други специални интереси³.

Българският Конституционен съд постанови, че части от всеобхватните конституционни изменения, които са от съществено значение за организацията на държавата, са приети от некомпетентен за това орган и обяви по-голямата част от реформата за противоконституционна. На 20 декември 2023 г. Народното събрание прие всеобхватни изменения на Конституцията, насочени към подобряване на независимостта на съдебната власт и преодоляване на дългогодишните опасения. Реформата промени състава на Висшия съдебен съвет, изрично ограничи правомощията на главния прокурор на конституционно равнище⁴ и също така ограничи някои правомощия на президента на Републиката по отношение на назначаването на служебни правителства⁵. В решението си от 26 юли 2024 г. Конституционният съд постанови, че няколко разпоредби са от съществено значение за организацията на държавата и следователно могат да бъдат приети единствено от Велико народно събрание⁶, докато други разпоредби бяха отменени поради качеството на тяхната редакция и липсата на яснота и цел. Въпреки че някои от разпоредбите бяха обявени за съвместими сами по себе си с Конституцията, Съдът ги отмени като част от по-

¹ Преглед на институционалната рамка за четирите стълба може да бъде намерен [тук](#).

² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графики 50 и 52, и Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 49 и 51. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт се категоризира, както следва: много ниско (под 30 % от респондентите смятат независимостта на съдебната власт за относително добра и много добра), ниско (между 30—39 %), средно (между 40—59 %), високо (между 60—75 %), много високо (над 75 %).

³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графики 51 и 53.

⁴ Например разпоредбите, свързани с позицията на главния прокурор в цялостната структура на прокуратурата, и разпоредбите, свързани с правомощията на главния прокурор да предоставя методически насоки и надзор на законността.

⁵ Решение № 13 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.

⁶ Великото народно събрание е специален законодателен орган, свикван с цел приемане на нова конституция или изменение на ключови конституционни разпоредби, като например тези относно основните права, организацията или териториалната цялост на държавата. То се състои от 400 депутати и работи при по-строги процедури и по-широко представителство в сравнение с обикновеното Народно събрание.

голямата реформа, обявена за противоконституционна⁷. Вследствие на това разглеждането на проекта за нов Закон за съдебната власт в Народното събрание бе спряно, въпреки че някои разпоредби не бяха засегнати от конституционните изменения. Що се отнася до реформата, ограничаваща правомощията на главния прокурор, Конституционният съд постанови, че Народното събрание не е компетентно да направи тези промени, които счита за съществени за организацията на държавата. Що се отнася до главния прокурор, съчетанието от правомощия и позицията на главния прокурор, които позволяват непропорционално влияние върху прокуратурата и магистратурата като цяло, продължават да бъдат опасения⁸.

Механизмът за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници беше обявен за конституционносъобразен. На 26 юли 2024 г. Конституционният съд публикува второ решение относно конституционносъобразността на механизма за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници⁹. Съдът счете механизма в неговата цялост за конституционносъобразен и обясни допълнително, че поради позицията на главния прокурор и правомощията, с които той разполага, върху тях могат да бъдат наложени допълнителни ограничения чрез съдебен контрол, което представлява стъпка напред в засилването на съдебния надзор. В първото си решение от същия ден обаче относно конституционните изменения и закрепването на механизма в Конституцията Съдът прие, че такива разпоредби не принадлежат към Конституцията, а към обикновеното законодателство¹⁰.

Остава да бъдат решени някои процедурни въпроси, за да се гарантира пълната ефективност на механизма за разследване на главния прокурор и неговите заместници. Този механизъм отговаря на дългогодишните опасения от предишни доклади относно върховенството на закона по отношение на въпроса, свързан с досегашната липса на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговите заместници, с което се демонстрира ангажиментът на България за извършване на реформи¹¹. Механизмът също така подлежи на оценка като ключов етап от плана за възстановяване и устойчивост¹². Остава да бъдат решени някои процедурни въпроси, за да се гарантира пълната ефективност на механизма, свързан с йерархичната и практическата независимост на *ad hoc* прокурора. Съдебният контрол върху решение да не се започва разследване изглежда е ограничен от процесуални пропуски¹³ и има решения, които могат да

⁷ В този контекст разглеждането на проекта за нов Закон за съдебната власт, който целеше да приложи конституционните изменения, бе спряно в Народното събрание, въпреки че някои от неговите разпоредби не бяха засегнати от конституционните изменения.

⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 4.

⁹ Решение № 14 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.

¹⁰ Решение № 13 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г. Двете решения потвърждават съвместимостта на механизма с Конституцията, но го правят по-податлив на законодателни промени, изискващи само обикновено мнозинство.

¹¹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., България, стр. 4.

¹² Вж. ключов етап 222 от ПВУ на България относно отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор.

¹³ Делата, заведени от прокуратурата, не подлежат на съдебен контрол; в случай на прекратяване на досъдебното производство се назначава контролиращ *ad hoc* прокурор, който да преразгледа решението за прекратяване. Понастоящем обаче разпоредбата, в която се определят точните условия, при които това може да се случи, не съществува и е невъзможно да се назначи контролиращ *ad hoc* прокурор (в член 411д от НПК се посочва несъществуващият член 243а от НПК).

бъдат взети само с разрешението на главния прокурор и неговите заместници¹⁴. Според настоящия *ad hoc* прокурор едновременните назначения на *ad hoc* прокурора и на контролиращия го *ad hoc* прокурор¹⁵ биха разрешили някои от проблемите и биха укрепили независимостта на този механизъм¹⁶. Правителството се съгласи, че това би увеличило ефективността на механизма. Заинтересованите страни, включително Съветът на Европа, посочиха, че *ad hoc* прокурорът функционира, но изрази известни съмнения относно въздействието му до момента¹⁷.

Правителството внесе проектозакон за разширяване на съдебния контрол върху решенията на прокуратурата в случаи на прекратяване и спиране на разследвания на безжертвени престъпления. На 27 юни 2025 г., в контекста на плана за възстановяване и устойчивост, правителството представи проектозакон, който ще даде възможност на редица държавни органи да оспорват решения за спиране или прекратяване на разследвания на безжертвени престъпления. Това идва в отговор на информация от заинтересованите страни, че честото прекратяване на разследвания по време на досъдебната фаза много пъти остава неоспорено в съда поради липсата на ефективни правни механизми за оспорване на такива прокурорски решения. Те считат, че това възпрепятства по-специално усилията на България за борба с корупцията, тъй като това ограничение съществува само за безжертвени престъпления¹⁸. Проектозаконът е предмет на обществена консултация до 10 юли 2025 г.

Софийска градска прокуратура бе реструктурирана, но продължават да съществуват опасения относно структурата, засягаща разследването на

¹⁴ В случай че *ad hoc* прокурорът трябва да поиска удължаване на срока за приключване на проверка или разследване срещу главния прокурор, последният отговаря за одобряването на това удължаване.

¹⁵ Това е втори съдия, назначен за *ad hoc* заместник главен прокурор, чиято цел би била да контролира действията на *ad hoc* прокурора по време на досъдебното производство.

¹⁶ *Ad hoc* прокурорът не разполага със собствени помещения и автономни инструменти, като например бюджет за експертни становища и ИТ системи, и няма специално зачислени оперативни служители. ВСС отхвърли искането на *ad hoc* прокурора да избере служители, с които да работи, или да наеме нови хора, които не идват от прокуратурата. Що се отнася до персонала, подпомагащ разследванията, няма оперативни служители, които да могат да бъдат използвани по време на разследването.

¹⁷ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Института за пазарна икономика, Центъра за изследване на демокрацията и инициатива „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 8—9. Вж. също Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (CM/Notes/1501/H46-10).

¹⁸ Център за изследване на демокрацията (2025 г.), писмена информация, стр. 20. Има и други значими дела, по които досъдебното производство е било прекратено през периода на докладване, вж. Lex.bg (2025 г.), 4 април 2025 г. Вж. също Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, Решение CM/Del/Dec(2023)1475/H46-12 от септември 2023 г. на Комитета на министрите към Съвета на Европа, т.4; CM/Del/Dec(2023)1483/H46-10 от декември 2023 г., т. 3. CM/Notes/1475/H46-12 от септември 2023 г., стр. 1. H/Exec(2023)10 от септември 2023 г., стр. 1—3; CM/Notes/1501/H46-10 от 11—13 юни 2024 г. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2023)039), т. 91. Във връзка с въведения по-рано съдебен контрол върху решения за отказ на започване на наказателно производство съгласно член 2136 от НПК правителството е докладвало следните данни за 2024 г.: бе взето решение по 144 736 преписки с откази, като 5 411 бяха потвърдени от висшестоящата (районна/апелативна) прокуратура (т.е. потенциален обект на съдебен контрол), а 512 бяха обжалвани пред съда).

магистратите. Както вече беше докладвано, в България има десет прокурора, които отговарят за дела, свързани с престъпления, които могат да бъдат извършени от магистрати. Тези прокурори се избират от административния ръководител на Софийска градска прокуратура — градския прокурор, който е пряко подчинен на главния прокурор, и се специализира единствено по дела, свързани с магистрати¹⁹. Това продължава да поражда опасения относно автономността на прокуратурата и възможни опасения по отношение на независимостта на съдебната власт, тъй като всеки прокурор, следовател или съдия може да бъде обект на наказателно разследване²⁰. Скоросен пример за това бе проверка, започната срещу съдия от първоинстанционен съд за съдържанието на неговите съдебни актове²¹, и разследвания срещу прокурори, както беше отбелязано от Съвета на Европа²². На 28 май 2025 г. новоназначеният изпълняващ функцията административен ръководител (градски прокурор) на Софийска градска прокуратура разпореди реструктуриране на службата с цел създаване на нови структури и централизиране на нейната работа²³, въпреки че това не промени специалната структура за разследване на магистратите, която беше запазена. Следва да се отбележи, че Софийска градска прокуратура се състои от общо осем отдела с оглед на обема на делата и специфичното работно натоварване на прокурорите и тяхната специализация. Ежегодно прокуратурата предоставя данни на Висшия съдебен съвет относно броя на наказателните производства срещу магистрати, които се обработват в специален регистър.

Реформата по отношение на назначаването на членове на Висшия прокурорски съвет беше обявена за противоконституционна, поради което не беше възможен напредък по препоръката²⁴. С решението на Конституционния съд също така бе отменена реформата, свързана с разделянето на Висшия съдебен съвет на два съвета — Висшия съдебен съвет за съдиите и Висшия прокурорски съвет за прокурорите. Подобно на констатациите в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.²⁵ Съдът оцени високо реформата, която подобри независимостта на съдебната власт, като предостави на съдиите, избрани от своите колеги, по-добро представителство във Висшия съдебен съвет. Съдът обаче не се съгласи с големия брой избрани от Народното събрание членове във Висшия прокурорски съвет, като сче, че това дава на Народното събрание твърде голямо влияние върху Висшия прокурорски съвет и прокуратурата²⁶. В резултат на

¹⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 7.

²⁰ Вж. становище на Асоциацията на прокурорите в България (2025 г.), 30 януари 2025 г.

²¹ Вж. сигнала на съдията до Висшия съдебен съвет, 29 януари 2025 г. Вж. също позиция (2025 г.) на Съюза на съдиите в България от 30 януари 2025 г.

²² Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (CM/Notes/1501/H46-10), точки В, 4, а) и б). Вж. също Висш съдебен съвет, заседание на съдийската колегия (2024 г.), 15 октомври 2024 г. — изслушване на магистрати във връзка с предполагаемото влияние на организирани престъпни групи в съдебната система. Общо 800 съдии са били разследвани от прокуратурата, която в крайна сметка решава, че те не са извършили престъпление.

²³ Вж. заповед на градския прокурор на Софийска градска прокуратура от 28 май 2025 г.

²⁴ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. се съдържа препоръка към България за „[н]апредване в работата по плановите за приемане на механизъм за въвеждане на гаранции по отношение на процедурата за назначаване на избраните от Народното събрание членове на Висшия прокурорски съвет, с който да се гарантира тяхната независимост и да се вземат предвид европейските стандарти, особено с оглед ролята на този съвет при назначаването и освобождаването от длъжност на главния прокурор.“

²⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 10.

²⁶ Решение № 13 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.

това правилата относно състава и назначаването на членовете на Прокурорския съвет се върнаха към тези, които съществуваша преди конституционните изменения от 2023 г. с един-единствен Висш съдебен съвет. Ето защо опасенията, изразени в предишни доклади относно върховенството на закона²⁷ по отношение на влиянието на главния прокурор във Висшия съдебен съвет, както и фактът, че съдиите, избрани от своите колеги, не формират мнозинство във Висшия съдебен съвет²⁸, остават валидни²⁹. На 15 януари 2025 г. Народното събрание прие изменения на Закона за съдебната власт, с които се забранява на Висшия съдебен съвет с изтекъл мандат (от октомври 2022 г.) да избере нов главен прокурор и нови председатели на върховните съдилища, и прекрати всички открити или висящи процедури за попълване на тези позиции³⁰. Въпреки че органите отбелязват, че тези изменения имат за цел да запазят институционалния интегритет и да предотвратят вземането на решения от орган с изтекъл мандат, това допълнително ограничава функционирането на Висшия съдебен съвет. Изпълняващият функцията главен прокурор оспори прекратяването на изборите пред Върховния административен съд, който изпрати искане за проверка за конституционност, което все още не е приключило³¹. Някои от членовете на Висшия съдебен съвет, които твърдят, че констатациите на Съда на ЕС относно Инспектората към Висшия съдебен съвет, работещ с изтекъл мандат, са приложими и за тяхната институция, счетоха, че може да са необходими допълнителни ограничения за работата на Висшия съдебен съвет, свързани с изтеклия мандат³².

Не е постигнат по-нататъшен напредък по отношение на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) и риска от политическо влияние³³. Проектът за нов Закон за съдебната власт, който беше публикуван за обществена консултация през юли 2024 г., бе изоставен след решението на Конституционния съд, с което по-голямата част от реформата беше обявена за противоконституционна. На 19 декември 2024 г. за обществена консултация бяха публикувани нови проектоизменения на Закона за съдебната власт³⁴. С тези

²⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., България, стр. 7—9.

²⁸ Становища на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035), т. 44, и (CDL-AD(2023)039) т.47; ЗСВ, член 16, алинеи 3 и 4 — Тъй като съдийската колегия (14 членове) бе председателствана от един от членовете по право (председателя на Върховния касационен съд или председателя на Върховния административен съд), е можело да се постигне мнозинство както в пленума на ВСС, така и в съдийската колегия, без гласовете на съдиите, избрани от техните колеги.

²⁹ Понастоящем само 4 от общо 20 членове са съдии, избрани от своите колеги.

³⁰ Вж. Закон за изменение на Закона за съдебната власт, приет на 15 януари 2025 г. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 5.

³¹ Вж. дело № 5/2025 г. на Конституционния съд. Изпълняващият функцията главен прокурор е имал право да оспори процедурата пред Върховния административен съд, тъй като е бил кандидат (единственият) за нов главен прокурор.

³² De Fakto (2025 г.). Според председателя на Върховния касационен съд и друг член на съдийската колегия на ВСС, решението на Съда на Европейския съюз от 30 април 2025 г., *Инспекторат към Висшия съдебен съвет*, съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23, EU:C:2025:303, също има последици за ВСС, тъй като той изпълнява сходни функции като Инспектората. Това се счита и за една от причините за липсата на кворум в съдийската колегия на ВСС.

³³ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. на България се препоръчва „[п]остигане на напредък по проекта на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове“.

³⁴ Посещение в България, Министерство на правосъдието. Вж. също Съвместен принос ОГО (2025), писмена информация, стр. 3—4, където се обяснява, че при изготвянето на този

проектоизменения се прави опит да се отговори на вече докладваните опасения във връзка с ИВСС, по-специално по отношение на неговото функциониране и риска от политическо влияние, тъй като Народното събрание е единствената институция, участваща на всички етапи от процедурата по назначаване. Тези проектоизменения не бяха възприети от новото правителство, назначено през януари 2025 г., и не бяха предприети по-нататъшни стъпки за продължаване на това работно направление. В рамките на преюдициално запитване Съдът на Европейския съюз постанови, че принципът на независимост на съдебната власт не допуска практика, при която съдебен орган като ИВСС работи след изтичането на мандата му без изрично правно основание за това и без това удължаване на мандата да бъде ограничено във времето³⁵. В резултат на това, не е постигнат напредък по препоръката, направена в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Не е постигнат по-нататъшен напредък, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности³⁶. Въпреки че въпросът за дългосрочното командироване не беше разгледан в решението на Конституционния съд от юли 2024 г. и бяха изготвени проекторазпоредби за премахване на възможността за командироване на съдия за заемане на свободна длъжност за неопределен период от време, в тази област не бяха разработени конкретни законодателни планове. Широкото използване на командироването може да има отрицателно въздействие върху командированите магистрати, ако те са изправени пред риск от прекратяване на командироването им³⁷. В европейските стандарти в тази област се подчертава, че командироването на съдии със или без съгласие изисква необходимите гаранции, за да се предотврати рискът от застрашаване на независимостта на съдебната власт³⁸, особено когато командироването се прекратява без съгласието на съдията³⁹. В този контекст не бе постигнат по-нататъшен напредък по препоръката, направена в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Ad hoc комисиите, създадени за разследване на случаи на сплашване на магистрати и възможно проникване в съдебната власт, приключиха работата си. Парламентарната комисия не можа да приеме окончателен доклад поради липса на кворум и не беше възстановена след последните избори през октомври 2024 г.⁴⁰

проектозакон не са били включени нито организации на гражданското общество, нито професионални организации.

³⁵ Съд на ЕС, решение от 30 април 2025 г., *Инспекторат към Висшия съдебен съвет*, съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23, EU:C:2025:303, точки 81—97.

³⁶ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. на България се препоръчва „[п]редприемане на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии“.

³⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., България, стр. 10. Според информацията в регистъра, воден от Висшия съдебен съвет, към ноември 2024 г. командированите съдии са 196, 57 от които са командировани за повече от година, като най-продължителният срок на командироване е 81 месеца.

³⁸ Командироването се извършва временно и при изключителни обстоятелства. За конкретния случай на България вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018), точки 86 и 87.

³⁹ По отношение на изискванията на правото на ЕС вж. решение на Съда на Европейския съюз от 16 ноември 2021 г., *Prokuratura Rejonowa/Minsku Mazowieckim*, съединени дела C-748/19 — C-754/19, EU:C:2021:931, т. 72—90.

⁴⁰ По-голямата част от членовете на комисията не присъстваха на заседанието. - <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3350/steno/8051>. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 6—7. Вж. публикацията на

Съдебната комисия, създадена от съдийската колегия на ВСС, приключи разследването и работи по доклад по този въпрос, който се очаква да бъде публикуван до юли 2025 г. В същото време прокуратурата прекрати досъдебното производство срещу заподозряно лице, за което се твърди, че е свързано с тези организирани престъпни групи⁴¹.

Качество

Приет е законът за задължителни информационни срещи по медиация, който включва производства, които са от значение за предприятията. На 1 юли 2024 г. Конституционният съд обяви разпоредбите за задължителната съдебна медиация за противоконституционни⁴². Според Съда задължителният аспект на медиацията нарушава правото на достъп до съд и на ефективна съдебна защита, гарантирани от Конституцията⁴³. Министерството на правосъдието изготви нов проектозакон, който ще приведе законодателството в областта на съдебната медиация в съответствие с изискванията, определени от Конституционния съд. То също така възнамерява да разгледа реформата на рамката за медиация в плана на България за възстановяване и устойчивост⁴⁴. Целта е определен брой граждански и търговски производства да бъдат предшествани от задължителна информационна сесия относно медиацията вместо задължителна медиация. Законодателството, внесено в Народното събрание през май 2025 г., определя случаите, в които съдилищата биха могли да задължат страните да участват в информационна среща за процедура по медиация⁴⁵. На 27 юни 2025 г. законопроектът беше приет на второ четене от Народното събрание и ще бъде обнародван в Държавен вестник, след което ще влезе в сила.

Въведени са нови цифрови инструменти за подобряване на достъпа до правосъдие, но инструменти за електронна комуникация все още липсват. Органите въведоха нови цифрови инструменти за подобряване на достъпа до правосъдие⁴⁶. По някои граждански и търговски дела вече е възможно да се образува производство онлайн и да се подаде молба за правна помощ онлайн по граждански, търговски и административни дела. Наличието на инструменти за електронна комуникация все още е ограничено до прокуратурата и що се отнася до съдилищата, електронната комуникация е възможна само между съдилищата, но не и с други участници в правосъдната система (напр. нотариуси, адвокати или съдебни изпълнители)⁴⁷. Някои предприятия считат, че недостатъчният брой електронни услуги е пречка за тях⁴⁸. На 10 юни 2025 г. правителството представи

Антикорупционния фонд от 4 юни 2021 г. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 15. Вж. също Съюза за граждански свободи за Европа (2025 г.), писмена информация, стр. 140—146.

⁴¹ Вж. прессъобщение на прокуратурата от 4 април 2025 г.

⁴² Вж. Решение № 11 на Конституционния съд от 1 юли 2024 г.

⁴³ Членове 57 и 117 от Конституцията.

⁴⁴ Вж. реформа C10.R3, ключов етап 227 от ПВУ на България.

⁴⁵ Посещение в България, Министерство на правосъдието. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 9—10.

⁴⁶ Следва да се отбележи, че измененията, приети на 31 юли 2024 г., отложиха влизането в сила на процедурата за електронна заповед за плащане, която се предвижда да се прилага от 1 юли 2025 г.

⁴⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графики 43—45.

⁴⁸ Проучване, проведено от Българската стопанска камара през декември 2024 г. сред 738 микро-, малки, средни и големи предприятия в България. В него 31% от респондентите считат, че недостатъчният брой електронни услуги е пречка за предприятията.

проектозакон, свързан с цифровизацията на административното правосъдие. Проектът има за цел да рационализира производствата и да гарантира, че действията, като например дистанционните открити съдебни заседания и електронното подаване на искове, се изпълняват ефективно⁴⁹.

Ефикасност

Съдилищата работят ефикасно при разглеждането на граждански и търговски дела. След положителното развитие, обявено в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., за първи път България успя да докладва дезагрегирани данни за времето за разглеждане на висящите граждански и търговски дела за 2023 г. Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г. са необходими средно 186 дни за решаване на гражданско или търговско дело, което означава, че съдилищата като цяло се справят ефективно с работната си натовареност. Тези нови данни също така позволяват наблюдение на работата на съдилищата и в трите инстанции. Изглежда, че докато решаването на делата на трета инстанция отнема средно до 249 дни, делата в първоинстанционните и второинстанционните съдилища отнемат съответно 186 и 138 дни за решаване⁵⁰. Въпреки това е необходимо да се докладва повече в дългосрочен план, за да се установи дали усилията на България по отношение на ефикасността на нейните съдилища биха могли да окажат положително въздействие както върху гражданите, така и върху предприятията. На този етап обаче някои предприятия считат ефикасността на правосъдната система за пречка за тях⁵¹.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Усещането сред гражданите, експертите и ръководните кадри в предприятия е, че равнището на корупция в публичния сектор остава високо. В индекса за възприятие на корупцията за 2024 г. на „Прозрачност без граници“ България има 43 от 100 точки и заема 26-о място в Европейския съюз и 76-о място в световен мащаб⁵². Това възприятие е сравнително стабилно през последните пет години⁵³. Специално проучване „Евробарометър“ от 2024 г. сочи, че 80 % от респондентите считат корупцията за широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 69 %), а 32 % от респондентите се чувстват лично засегнати от корупция в своето ежедневие (средната стойност за ЕС е 30 %). Що се отнася до предприятията, 89 % от дружествата считат корупцията за широко разпространена (средната стойност за ЕС е 63 %), а 55 % считат, че корупцията е проблем при извършването на стопанска дейност (средната стойност за ЕС е 35 %). Освен това 18 % от респондентите посочват, че съществуват достатъчен брой успешни

⁴⁹ Тази реформа е част от ключов етап 215 от плана за възстановяване и устойчивост.

⁵⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графики 5 и 6. Следва да се отбележи, че продължава работата по подготовката на изменения на Наказателния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт (ЗСВ), за да се повиши ефикасността на производствата по дела за пътнотранспортни произшествия.

⁵¹ Проучване, проведено от Българската стопанска камара през декември 2024 г. сред 738 микро-, малки, средни и големи предприятия в България. В него 35% от респондентите считат, че ефикасността на правосъдната система за пречка за предприятията.

⁵² Равнището на възприятие на корупцията се категоризира, както следва: ниско (над 79 точки), относително ниско (79—60 точки), относително високо (59—50 точки), високо (под 50 точки).

⁵³ През 2020 г. резултатът е бил 44 точки, докато през 2024 г. той е бил 45 точки. Резултатът се увеличава/намалява значително, ако разликата е повече от 5 точки; се подобрява/влошава, ако разликата е между 4 и 5 точки; се запазва сравнително стабилен, ако разликата е от 1 до 3 точки през последните пет години.

наказателни преследвания, които възпират хората да прибегват до корупционни практики (средната стойност за ЕС е 36 %), докато 8 % от дружествата считат, че на хората и предприятията, заловени да предлагат подкуп на висш служител, се налагат подходящи наказания (средната стойност за ЕС е 33 %) ⁵⁴.

Изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. остава ограничено. Изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. и свързаната с нея пътна карта не продължи по структуриран и систематичен начин по отношение на всички нейни приоритети ⁵⁵. За 2023 г. и 2024 г. не бяха изготвени годишни доклади за изпълнението на стратегията, а правителството се ангажира да подобри мониторинга и докладването, за да се гарантира по-голяма прозрачност ⁵⁶. По предложенията за междинен преглед на стратегията, които бяха изготвени от междуведомствена работна група и обсъдени на заседанието на Националния съвет по антикорупционни политики през октомври 2023 г., не бяха предприети по-нататъшни действия от Министерския съвет ⁵⁷. Националният съвет по антикорупционни политики не е провеждал заседания от октомври 2023 г. Освен това гражданското общество продължава да критикува липсата на достатъчно задълбочен и основан на доказателства анализ на нуждите за изпълнението и прегледа на настоящата стратегия ⁵⁸. Изпълнението на мерките, предвидени в секторните планове за борба с корупцията, продължи.

Бе постигнат известен по-нататъшен напредък за осъществяване на реформата за разделяне на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество ⁵⁹. Както беше докладвано през 2024 г., Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество бе разделена на два отделни органа (Комисия за противодействие на корупцията и Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество) ⁶⁰. Все още предстои да бъде назначено тричленното ръководство на новата Комисия за противодействие на корупцията (КПК), което трябваше да влезе в длъжност до януари 2024 г. ⁶¹ Това остава важна стъпка за ефективното прилагане

⁵⁴ Данни от Специално проучване на Евробарометър № 561 (2025 г.) и Експресно проучване на Евробарометър № 557 (2025 г.);

⁵⁵ Посещение в България, Национален съвет по антикорупционни политики и „Прозрачност без граници“.

⁵⁶ В своя ПВУ (ключов етап 226) правителството се ангажира да изготвя годишни доклади за изпълнението на Стратегията за противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. Свързаната с темата на ключов етап 226 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

⁵⁷ Посещение в България, Секретариат на Националния съвет по антикорупционни политики.

⁵⁸ Посещение в България, Български институт за правни инициативи, Център за изследване на демокрацията и „Прозрачност без граници“.

⁵⁹ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. на България се препоръчва „[o]сигуряване на солидни резултати по отношение на разследванията [...] по дела за корупция по високите етажи на властта и гарантиране на ефективната работа на Комисията за противодействие на корупцията.“

⁶⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 18.

⁶¹ С институционалната реформа предишната Комисия беше разделена на два отделни органа и от 1 март 2024 г. изключителната компетентност за разследване на корупционни престъпления на високопоставени длъжностни лица беше прехвърлена на КПК. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 18. Два конкретни ключови етапа относно реформата на Комисията за противодействие на корупцията са предвидени в българския ПВУ, а именно ключови етапи 218 и 220, чиито оценки в доклада относно върховенството на закона не

на закона. Проект на правила за работа на независима номинационна комисия е внесен в Народното събрание⁶². Правителството и КПК отбелязаха, че КПК функционира пълноценно⁶³. В подкрепа на разследващите функции на КПК е бил изграден специализиран административен и оперативен капацитет, включително опитни служители с разследващи функции, като Комисията разполага и със собствен бюджет⁶⁴. През 2024 г. разследващите инспектори в специализираната дирекция „Противодействие на корупцията“ са получили общо 820 сигнала и са започнали 245 досъдебни производства⁶⁵. Заинтересованите страни обаче подчертаха значението на новата процедура за назначаване на ръководството на КПК за доверието в този орган. С неотдавнашно решение на Административен съд — София беше отменено решение на КПК с мотива, че решението е взето от орган, който не е създаден в съответствие със Закона за противодействие на корупцията, тъй като Народното събрание не е назначило новото му ръководство в тримесечния срок, определен в този закон⁶⁶. В ход е обжалване на решението пред Върховния административен съд⁶⁷. Като се има предвид фактът, че КПК функционира и са предприети стъпки за приемането на правила за работа на номинационната комисия, може да се заключи, че е постигнат известен допълнителен напредък по отношение на функционирането на КПК, което фигурираше сред препоръките от Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Все още не е постигнат напредък в осигуряването на солидни резултати по дела за корупция по високите етажи на властта, тъй като броят на осъдителните присъди остава ограничен, а данните за наказателните преследвания не са достатъчно категорични⁶⁸. През 2024 г. Върховният

предопределят оценката на изпълнението на мерките по българския план за възстановяване и устойчивост.

⁶² Законът дава право както на Народното събрание, така и на организациите на гражданското общество да номинират кандидати, които трябва да отговарят на определени критерии. Съгласно законопроекта, внесен в Народното събрание на 2 юли 2025 г., кандидатите трябва след това да бъдат назначени от Народното събрание с обикновено мнозинство — гласовете на повече от половината от присъстващите народни представители, в съответствие с решение № 13 на Конституционния съд от 2024 г.

⁶³ Според получената информация, нейните редовни дейности, включително системата за предотвратяване на конфликти на интереси и за деклариране на имущественото състояние, продължават както преди. Българско правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 23. Посещение в България, Комисия за противодействие на корупцията.

⁶⁴ Българско правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 25—26. Информация относно служителите, ресурсите или упражняването на новите функции по разследване на Комисията обаче не е налична. През 2024 г. КПК трябваше да поеме приблизително 170 случая с около 15 разследващи инспектори, което повдигна въпроси относно готовността на Комисията да изпълнява разследващите си функции. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 19.

⁶⁵ Комисия за противодействие на корупцията (2025 г.), стр. 19—20. Между 1.1.2025 г. и 10.6.2025 г. в специализираната дирекция „Противодействие на корупцията“ са постъпили 297 сигнала. Тя е получила и образувала 53 досъдебни производства.

⁶⁶ Административен съд — София, Решение № 26743 по дело № 6637 от 11.12.2024 г. Това дело е спряно до произнасянето на Съда на Европейския съюз по преюдициално запитване, отправено от Върховния административен съд по дело 7373/2024 (С-611/24, висящо). Много други решения на Комисията, приети след изтичането на тримесечния срок за избор на ново ръководство на КПК, бяха потвърдени от административните съдилища.

⁶⁷ Върховен административен съд, дело 1216/2025.

⁶⁸ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. за България се препоръчва „[о]сигуряване на солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта [...]“. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 2.

касационен съд постанови решения по четири дела за корупция срещу високопоставени длъжностни лица⁶⁹. Едно от тези дела доведе до условна присъда, две бяха прекратени поради изтичане на давностния срок, а едно беше върнато на въззивния съд⁷⁰. През май 2024 г. главният прокурор представи пред Народното събрание втория си годишен Доклад относно дейността на прокуратурата по противодействие на корупционните престъпления през 2024 г. Според доклада през 2024 г. е имало 70 нови досъдебни производства, 10 обвинения и 4 присъди, засягащи високопоставени длъжностни лица⁷¹. Заинтересованите страни продължават да поставят под въпрос резултатите на прокуратурата по отношение на корупцията по високите етажи на властта, като не повдига обвинения или води неадекватни наказателни преследвания дори в случаи на добре обосновани обвинения или публично достъпни доказателства⁷². Подобни опасения бяха изразени от Групата държави срещу корупцията (GRECO)⁷³. Прокурорите продължават да приписват липсата на резултати на остарелия и прекалено формалистичен Наказателно-процесуален кодекс, както и на непоследователните усилия на следователите, работещи в областта на корупцията, като същевременно не бяха констатирани конкретни действия от страна на прокуратурата, насочени към постигане на солидни резултати⁷⁴. Налице са усилия за осигуряване на точно докладване, включително дезагрегирани данни, относно корупцията по високите етажи на властта⁷⁵. Разкриването, разследването и наказателното преследване на случаи на подкупване на чужди длъжностни лица се възприема като неефективно и продължава да бъде критикувано от ОИСР⁷⁶. През юни 2025 г. Народното събрание прие законодателни изменения, насочени към подобряване на правната рамка относно подкупването на чужди длъжностни лица⁷⁷. Въз основа на това не е възможно да се заключи, че са налице достатъчно конкретни резултати при постигането на солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, и поради това няма напредък по тази част от изпълнението на препоръката.

⁶⁹ През 2023 г. Върховният касационен съд проследи напредъка по шест дела, свързани с корупция по високите етажи на властта, по които е постановил решение. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 21.

⁷⁰ Българското правителство (2025 г.), писмена информация, приложение, предоставено от ВКС.

⁷¹ Прокуратура (2025 г.), стр. 26, 33, 41 и 46. Докладването се основава на Единния каталог на корупционните престъпления, който обхваща по-широк списък с престъпления от тези, които попадат в материалния обхват на Закона за противодействие на корупцията.

⁷² Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Института за пазарна икономика, Центъра за изследване на демокрацията и инициатива „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 20. Заинтересованите страни също така изразиха опасения, че през изминалата година са започвани избирателно разследвания и наказателни преследвания срещу представители на конкретни политически партии. Вж. Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 10—11.

⁷³ GRECO (2023 г.).

⁷⁴ Посещение в България, Асоциация на прокурорите и главния прокурор.

⁷⁵ По-специално Единният каталог на корупционните престъпления, който служи като основа за докладване и съчетава данни за корупционни престъпления с други престъпления, които попадат извън материалния обхват на Закона за противодействие на корупцията. В рамките на ключов етап 222 от ПБУ на България се предвижда редовно годишно докладване относно случаите на корупция по високите етажи на властта с цел подобряване на точността и надеждността на данните. Решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България, SWD(2022) 106 final.

⁷⁶ ОИСР (2023 г.), стр. 4.

⁷⁷ Проектозакон 51-502-01-20 от 3 юни 2025 г.

Сътрудничеството между националните органи, компетентни в областта на борбата с корупцията, като цяло е добро. Министерството на вътрешните работи, Комисията за противодействие на корупцията и прокурорите докладват, че е налице ефективно сътрудничество при разследването на корупционни престъпления⁷⁸. През 2024 г. Сметната палата на Република България представи на прокуратурата седем одитни доклада относно подозрения за престъпна дейност. През изминалата година прокуратурата е прекратила проверки, свързани с 6 доклада на Сметната палата, докато разследванията по други 11 доклада продължават⁷⁹. Прокуратурата не е предоставила изчерпателна информация относно причините за прекратяване на проверките⁸⁰. През 2024 г. Европейската прокуратура е докладвала за 19 дела за корупция сред своите текущи дела в България⁸¹. През март 2025 г. Европейската прокуратура започна административно разследване за възможни неправомерни действия от страна на европейския прокурор от България, който също беше временно отстранен от длъжност⁸².

Бяха предприети допълнителни мерки за укрепване на почтеността в полицията и съдебната система. През 2024 г. Министерството на вътрешните работи осигури засилен надзор на служителите, отговарящи за движението по пътищата, регистрацията на превозните средства, предоставянето на услуги за сигурност и граничен контрол с цел предотвратяване на корупцията в тези органи. Продължи изпълнението на антикорупционния план на Министерството на вътрешните работи за 2024 г., включително мерки, насочени към справяне с рисковете от корупция в областта на обществените поръчки, ротация на персонала във високорискови сектори, видеонаблюдение и обучение⁸³. Други положителни промени включват приемането на правила относно даренията и преразгледан етичен кодекс за полицията. Както обаче докладва GRECO, оперативната независимост на полицията от Министерството на вътрешните работи продължава да бъде недостатъчна, все още липсва специална стратегия за борба с корупцията за полицията и процедурите за повишаване в длъжност и набиране на персонал трябва да бъдат подобрени⁸⁴. Що се отнася до съдебната система, през декември 2024 г. етичните кодекси за съдиите и прокурорите бяха допълнително приведени в съответствие с препоръките на Венецианската комисия⁸⁵. Въпреки това липсват

⁷⁸ Посещение в България, Комисия за противодействие на корупцията, Министерство на вътрешните работи и Асоциация на прокурорите.

⁷⁹ Посещение в България, Сметна палата на Република България.

⁸⁰ Посещение в България, Сметна палата на Република България. Опасенията относно липсата на ефективни последващи действия от страна на прокуратурата във връзка с установени сигнали за престъпно поведение остават валидни, вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 24.

⁸¹ Европейска прокуратура (2025 г.), стр. 19.

⁸² Европейска прокуратура (2025 г.), изявление за медиите.

⁸³ Годишен доклад за дейността на Министерството на вътрешните работи през 2024 г. Българското правителство (2025 г.), писмена информация, приложение „Специфични мерки в сектори с висок риск от корупция“. През 2024 г. са получени 88 сигнала срещу служители на Главна дирекция „Гранична полиция“, в резултат на което са образувани 19 досъдебни производства от различни прокуратури в страната. През януари 2025 г. беше приет последващ антикорупционен план.

⁸⁴ GRECO (2025 г.).

⁸⁵ Българското правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 14. Укрепването на системите за предотвратяване на корупцията в съдебната власт, включително чрез Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), и приемането на кодекси за поведение са ангажимент по плана за възстановяване и устойчивост (вж. ключов етап 219). Свързаната с темата на ключов етап 219 оценка в доклада относно върховенството на закона не определя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

допълнителни правила, ясно определящи дисциплинарите нарушения, както и правила за поведението на прокурорите и следователите, на които са дадени указания, които според тях са погрешни или незаконни⁸⁶. През 2024 г. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС) продължи да предоставя курсове за обучение на магистратите, които обхващат въпроси, свързани с конфликтите на интереси и прилагането на етичните кодекси⁸⁷. ИВСС започна 18 проверки за почтеност и конфликти на интереси, които доведоха до едно дисциплинарно производство⁸⁸. Продължава работата по финализирането на етичния кодекс за държавните предприятия⁸⁹.

Постигнат е ограничен напредък в подобряването на почтеността на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт⁹⁰. Все още няма правила относно проверките за почтеност и относно несъвместимостта на лицата, наети като съветници на висши политически служители, и не съществува всеобхватен кодекс за поведение и механизъм за правоприлагане за лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт⁹¹. Разпоредбите относно почтеността за висшите длъжности в изпълнителната власт остават разпокъсани, като различните институции имат различни разпоредби⁹². Също така липсват ясни правила относно декларирането на подаръци, получени от лица, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт⁹³. Междуведомствената работна група, създадена в началото на 2024 г., не напредна допълнително с изготвянето на кодекс за поведение за висшите длъжности, както е предвидено в Стратегията за противодействие на корупцията⁹⁴. Главният инспекторат и различните министерски инспекторати не разполагат с подходяща функционална независимост, за да изпълняват ефективно ролята си в предотвратяването и разкриването на корупция⁹⁵. Новата правителствена програма за периода 2025—2029 г. включва мерки за подобряване на почтеността на лицата, заемащи публична длъжност в централната изпълнителна власт, и за гарантиране на функционалната независимост на инспекторатите. През март беше създадена нова междуведомствена работна група, която да изготви до 30 септември 2025 г. проектоизменения на Закона за администрацията и Кодекс за поведение на лицата, заемащи публични длъжности в централната изпълнителна власт. В законодателните изменения ще бъде предвидено задължение за Министерския съвет да приеме Кодекс за поведение на лицата, заемащи публична длъжност в централната изпълнителна власт⁹⁶. Тъй като

⁸⁶ Венецианска комисия (2024 г.).

⁸⁷ Българското правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 34.

⁸⁸ Българското правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 30.

⁸⁹ Вж. ключов етап 224 от плана за възстановяване и устойчивост на България. Свързаната с темата на ключов етап 224 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

⁹⁰ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. на България беше препоръчано „[п]одобряване на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции“.

⁹¹ Вж. също GRECO (2025 г.).

⁹² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 25.

⁹³ GRECO (2025 г.), препоръка xi.

⁹⁴ Българското правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 24.

⁹⁵ GRECO (2025 г.), препоръка x.

⁹⁶ Кодексът за поведение ще включва насоки относно контактите с трети страни във връзка с конфликтите на интереси, подаръците и другите облаги, допълнителни дейности, договорите с

бяха предприети някои първоначални стъпки за подобряване на уредбата за почтеност на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт, напредъкът по препоръката, отправена в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., е ограничен.

Прилагат се правилата за деклариране на имущественото състояние и интересите на държавните служители, но продължават да съществуват съмнения относно обхвата и ефективността на проверките и санкциите. Комисията за противодействие на корупцията продължи да прилага правилата за деклариране на имуществено състояние и интереси⁹⁷. Работата по проекта за законодателство относно декларирането на имущественото състояние на някои длъжностни лица, за която беше вече докладвано, не беше продължена⁹⁸. КПК докладва, че разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява задачите си, свързани с проверки на сигнали, и че извършва задълбочени прегледи, включително пълни анализи на доходите и активите, като сравнява декларираните обстоятелства с данните, налични в публичните и други държавни регистри⁹⁹. Антикоруptionният фонд изтъква структурните проблеми, свързани с проверките, които според него са формални и повърхностни и нямат възпиращ ефект, като не се извършва задълбочена оценка дали доходите оправдават декларираните активи¹⁰⁰. Годишните доклади на Комисията за противодействие на корупцията предоставят публично достъпна информация относно глобите, наложени във връзка със забавяне на подаването на декларации за имущественото състояние. КПК е отнесла пет случая до Националната агенция за приходите и шест случая до Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ) за установени несъответствия¹⁰¹. Опасенията относно липсата на резултати от системата за деклариране на имущественото състояние и интересите, която не беше реформирана, остават валидни¹⁰².

В момента се подготвя законодателство относно прозрачността на лобирането. С оглед на ангажимента на правителството да приеме законодателни мерки за регулиране на лобирането, през ноември 2024 г. Министерството на правосъдието създаде работна група, която да изготви законодателно предложение¹⁰³. Въпреки че

държавни органи и ограниченията след приключване на трудовите правоотношения. С проектоизмененията ще се създаде и надзорен механизъм за прилагането на кодекса, в който ще се предвиждат конкретни санкции за нарушения и инструменти за тяхното прилагане.

⁹⁷ През 2024 г. КПК провери 8 597 годишни декларации за имущество и интереси (нередности остават в 12 случая), както и 1 735 встъпителни и финални декларации, подадени през 2023 г. (нередности остават в 126 случая). Бяха започнати проверки на 14 656 годишни декларации, подадени през 2024 г., и на 12 118 встъпителни и финални декларации, подадени между 6.10.2023 г. и 31.12.2023 г. Проверките са довели до 2 524 административни производства и 495 акта, установяващи административно нарушение. Административните нарушения се отнасят както до случаи на неподадени, така и на неправилно подадени декларации за имуществено състояние. Българското правителство (2025 г.), стр. 34. Комисия за противодействие на корупцията (2025 г.), стр. 11—12.

⁹⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 26.

⁹⁹ Посещение в България, Комисия за противодействие на корупцията. През 2024 бяха приключени 13 конкурса и бяха назначени 16 лица в дирекцията, отговаряща за разследванията.

¹⁰⁰ Посещение в България, Антикоруptionен фонд. GRECO изрази подобни опасения. GRECO (2023 г.), препоръка ix.

¹⁰¹ 652 случая също бяха отнесени до КОНПИ поради закъснения в подаването на декларацията.

¹⁰² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 26.

¹⁰³ Българското правителство (2025 г.), писмена информация, стр. 33. В рамките на ПВУ ще се изготви концептуален документ относно регулирането на лобирането и ще се приемат

проектозаконът не е публично достъпен, организациите на гражданското общество продължават да участват активно в тази работа¹⁰⁴. Предвижда се Сметната палата да бъде органът, който евентуално ще поддържа бъдещ регистър за прозрачност¹⁰⁵.

Одитите на финансирането на политическите партии и кампании продължават. Сметната палата продължава да отговаря за извършването на одити на годишните отчети на политическите партии, от които също така се изисква да представят списък с дарителите¹⁰⁶. През 2024 г. Сметната палата извърши шест одита във връзка с финансирането на политическите партии и кампании, един от които все още не е приключил. Като се има предвид, че през последните години няколко пъти бяха проведени предсрочни избори, ресурсите на Сметната палата продължават да са недостатъчни. Информацията за дарителите, направените дарения и друга информация, свързана с кампанията, се представя и анализира посредством Единния регистър по Изборния кодекс. През 2024 г. Сметната палата прие 59 административни акта и наложи глоби и имуществени санкции в размер на 25 000 EUR поради административни нарушения на Изборния кодекс¹⁰⁷. В контекста на предизборната кампания през октомври Министерството на вътрешните работи получи 984 сигнала за нередности, основно свързани с корупция, в резултат на които бяха образувани 128 досъдебни производства. Това представлява увеличение с 58,2 % в сравнение с парламентарните избори през юни 2024 г.¹⁰⁸

Народното събрание прие допълнителни изменения на законодателството за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Измененията, насочени до голяма степен към привеждане на настоящата законодателна рамка в съответствие с Директивата на ЕС за лицата, сигнализиращи за нередности, бяха приети от Народното събрание на 30 април 2025 г. и вече са в сила¹⁰⁹. Наред с другото, измененията имат за цел да разрешат въпроса с тесния персонален обхват на защитата и давностния срок, който изключва разследването на нарушения, извършени повече от две години преди подаването на сигнала. Този ангажимент е включен и в плана за възстановяване и устойчивост на България¹¹⁰. Комисията за

законодателни мерки за регулиране на лобистките дейности в контекста на общественото вземане на решения. Свързаната с темата на ключов етап 223 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

¹⁰⁴ Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 14. Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 25.

¹⁰⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 26. GRECO препоръча също така да се въведат правила, уреждащи взаимодействията между висшите длъжности в изпълнителната власт и лобистите, вж. GRECO (2023 г.), препоръка xiii.

¹⁰⁶ Тази работа се извършва с помощта на Единния публичен регистър на политическите партии, регистрирани с цел участие в избори, докато Единният регистър по Изборния кодекс позволява електронно подаване на документи от политическите партии.

¹⁰⁷ Посещение в България, Сметна палата. Извършват се одити на политически партии, които са декларирали приходи и разходи над определен праг (приблизително 500 EUR).

¹⁰⁸ Доклад на Министерството на вътрешните работи (2024 г.).

¹⁰⁹ Проект на закон за изменение и допълнение 51-402-01-29.

¹¹⁰ Съгласно ключов етап 217 от плана за възстановяване и устойчивост на България се изисква страната „[да въведе] изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, а именно: изграждане на поверителни вътрешни и външни канали за подаване на сигнали за нередности и корупция; изграждане на механизми за проверка на подадените сигнали; осигуряване на мерки за защита и мерки за подкрепа на лицата, които подават сигнали за нарушения; осигуряване на обратна информация и публичност на резултатите от извършените проверки по сигнали“. Свързаната с

защита на личните данни продължава да бъде компетентният орган, който отговаря за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Тя редовно актуализира публично достъпната информация на своя уебсайт, заедно с подробни отговори на често задавани въпроси (вж. статистическите данни). Комисията за противодействие на корупцията е основният орган, който получава и разследва сигнали за корупция с участието на висши длъжностни лица¹¹¹. Организацията на гражданското общество продължават да играят роля в насърчаването на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и в утвърждаването на култура на безопасно и ефективно подаване на сигнали за нередности¹¹². Някои организации на гражданското общество обаче все още изразяват критично отношение към факта, че Комисията за защита на личните данни е компетентният орган, който отговаря за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и посочват, че чрез действащата от 2023 г. насам система за подаване на сигнали за нередности са получени малко на брой сигнали¹¹³.

Мерките за намаляване на високия риск от корупция в областта на обществените поръчки все още са недостатъчни. Корупцията е отбелязана като една от основните пречки за предприятията в проучване, проведено от Българската стопанска камара сред 738 дружества¹¹⁴. Отношението на предприятията към корупцията в ЕС показва, че 35 % от дружествата в България (средната стойност за ЕС е 25 %) считат, че на практика корупцията им е попречила да спечелят публичен търг или договор за обществена поръчка през последните три години¹¹⁵. Освен това само 30 % от дружествата възприемат равнището на независимост на органа за контрол на обществените поръчки (Комисията за защита на конкуренцията) като много добро или относително добро¹¹⁶. В информационното табло за единния пазар и конкурентоспособността относно достъпа до обществени поръчки в България се съобщава, че за 2023 г. по 37 % от поръчките е получена една-единствена оферта (средната стойност за ЕС е 29 %). Поради това обществените поръчки продължават да се считат за област с висок риск от корупция, в допълнение към управлението на публичната собственост, управлението на средствата на ЕС и сключването на договори за концесия¹¹⁷. През 2024 г. Сметната палата е установила 153 нередности при прилагането на законодателството за обществените поръчки и е наложила 67 административни наказания, 49 от които касаят кметове и техни заместници¹¹⁸. Най-често

темата на ключов етап 217 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост. Обсъжданията относно изпълнението на този ключов етап продължават.

¹¹¹ През 2024 г. Комисията за противодействие на корупцията е взела решение по 568 сигнала за престъпления, като 126 са изпратени на прокуратурата поради подозрения за корупционни престъпления.

¹¹² Включително чрез членство в Коалицията за защита на лицата, сигнализиращи нарушения в Югоизточна Европа. Вж. стр. 16.

¹¹³ Посещение в България, ОГО. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 31. По закон Комисията за защита на личните данни е длъжна да извършва анализ на практиката по прилагането на закона редовно и най-малко веднъж на три години.

¹¹⁴ Проучване, проведено от Българската стопанска камара през декември 2024 г. сред 738 микро-, малки, средни и големи предприятия в България. То сочи, че 47 % от респондентите считат корупцията за основна пречка за предприятията.

¹¹⁵ Експресно проучване „Евробарометър“ № 557 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2025 г.). Това е с 10 процентни пункта над средното за ЕС.

¹¹⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графика 59.

¹¹⁷ Посещение в България, Сметна палата. Сметна палата (2025 г.).

¹¹⁸ Сметна палата (2025 г.). Общият размер на глобите възлиза на над 150 000 EUR.

докладваните нередности се отнасят до определяне на условия, които необосновано ограничават определени участници; неспазване на разпоредбите на Закона за обществените поръчки при определяне на критериите за възлагане; неприлагане на законната процедура за възлагане на обществени поръчки; разделяне на обществените поръчки, което води до възлагане по опростена процедура; избор на процедури на договаряне с ограничен брой участници или само с един участник в нарушение на изискванията на Закона за обществените поръчки¹¹⁹ Политиката в областта на обществените поръчки не съдържа специални мерки за борба с корупцията¹²⁰. Правителството се ангажира да разработи целенасочени мерки за подобряване на възлагането на обществени поръчки, като се акцентира върху конкурентни и прозрачни практики¹²¹.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Продължават да съществуват опасения относно финансирането и политизирането на медийния регулатор. Народното събрание и президентът на България имат споделени правомощия за назначаване на членове на Съвета за електронни медии (СЕМ)¹²². След изтичането на мандата на последния председател през септември 2024 г. и поради липсата на мнозинство за избор на нов председател, СЕМ беше ръководен от временно изпълняващи длъжността председатели на ротационен принцип¹²³. На 22 април 2025 г. беше избран нов председател с едногодишен мандат. Мониторингът на медийния плурализъм за 2025 г. и други заинтересовани страни отбелязаха рискове от политически натиск или влияние¹²⁴. Регулаторът посочи, че дейността му продължава да бъде затруднена поради сериозни и системни бюджетни предизвикателства, дори с оглед на предстоящото прилагане на Европейския акт за свободата на медиите¹²⁵.

Законопроектът за укрепване на независимостта на обществените медии не беше приет, а Съветът за електронни медии все още не е назначил нов генерален директор на Българската национална телевизия. Не е постигнат напредък по приемането на предвиденото преразглеждане на закона с цел по-подробно определяне на мисията за обществена услуга и свързаното с нея финансиране, чието внасяне в Народното събрание беше планирано за 2024 г., но специална работна група продължава да се занимава с този въпрос¹²⁶. Докато през 2024 г. СЕМ избра нов генерален директор на Българското национално радио (БНР) за втори тригодишен мандат, изборът на нов генерален директор на Българската национална телевизия (БНТ) се забави допълнително поради съдебни спорове относно резултатите от конкурса от 2022 г., във връзка с който през юни

¹¹⁹ Вж. също Антикорупционен фонд (2025 г., документ д).

¹²⁰ Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки за периода 2014—2020 г. не включваше мерки за борба с корупцията и не бе последвана от стратегия за периода след 2020 г. В годишния доклад за 2024 г. на Агенцията по обществени поръчки не се отбелязва прилагането на антикорупционни мерки.

¹²¹ Правителство на България (2025 г.), писмена информация.

¹²² Правителство на България (2025 г. документ а), стр. 40.

¹²³ Посещение в България, СЕМ.

¹²⁴ Някои членове на регулатора посочиха, че са били подложени на натиск във връзка с дейността си от страна на някои политици и политически партии. Доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 17 и 18; Международен институт по печата (2025 г.), писмена информация, стр. 12; съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 17—18. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 33.

¹²⁵ Посещение в България, СЕМ; СЕМ (2025 г.), писмена информация, стр. 2.

¹²⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 36.

2025 г. бе постановено окончателно решение от Върховния административен съд¹²⁷. В съответствие с решението, с което се разпорежда рестартиране на процедурата по назначаване, правителството се ангажира да осъществи назначаването на постоянна длъжност в съответствие с националното законодателство¹²⁸. Настоящият генерален директор продължава да изпълнява временно длъжността. Заинтересованите страни продължават да посочват, че това положение създава несигурност и потенциално накърнява независимостта на телевизионния оператор¹²⁹.

Въпреки съществуването на няколко регистъра, все още се наблюдават недостатъци по отношение на прилагането на задълженията за оповестяване на собствеността върху медиите. В допълнение към публичния регистър на СЕМ, обхващащ структурите на собственост върху медиите на радио- и телевизионните оператори, Министерството на културата поддържа публичен регистър, който се основава на декларациите на доставчиците на медийни услуги за техните действителни собственици и за финансирането, получено от публични източници, политически партии и др.¹³⁰ Съществуват опасения, че тази регулаторна рамка не се прилага в достатъчна степен, тъй като въпреки липсата на оповестяване на крайните собственици от страна на някои медийни дружества, през 2024 г. не са наложени предвидените в закона глоби, въпреки че заинтересованите страни са сигнализирали за нарушения¹³¹. Друг проблем е липсата на оповестяване на собствеността върху уебсайтове, които не се считат за медии и следователно попадат извън обхвата на действащото медийно законодателство, за които се твърди, че разпространяват дезинформация и пропаганда и действат почти анонимно, независимо от нарастващата им аудитория¹³².

Постигнат е известен по-нататъшен напредък по препоръката относно прозрачността при разпределянето на държавната реклама¹³³. С измененията в Закона за обществените поръчки, приети през октомври 2023 г.¹³⁴, се подобри прозрачността при разпределянето на държавна реклама на радио- и телевизионни оператори и медийни услуги по заявка¹³⁵. Въпреки това тези изменения не се прилагат за договори под определен праг¹³⁶ или за договори, сключени чрез

¹²⁷ De Fakto (2025 г. документ а).

¹²⁸ Правителство на България (2025 г. документ а), стр. 46.

¹²⁹ Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 36. Посещение в България, Асоциация на европейските журналисти — България, проект „За истината“, Национален съвет за журналистическа етика.

¹³⁰ И двата регистъра са достъпни онлайн.

¹³¹ Посещение в България, Асоциация на европейските журналисти — България; Национален съвет за журналистическа етика; проект „За истината“; фондация „Програма Достъп до информация“, фондация „Медийна демокрация“.

¹³² Посещение в България, фондация „Медийна демокрация“; доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 5, 10, 13 и 26; „Репортери без граници“ (2025 г.), писмена информация, стр. 12 и 13.

¹³³ В Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. на България се препоръчва „[п]остигане на [...] напредък по отношение на дейността, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции“.

¹³⁴ Законът за изменение и допълнение е публикуван в Държавен вестник, бр. 20 от 18 октомври 2023 г.

¹³⁵ Посещение в България, Асоциация на европейските журналисти — България; Национален съвет за журналистическа етика; проект „За истината“; Фондация „Програма Достъп до информация“; фондация „Медийна демокрация“.

¹³⁶ 10 000 BGN [5 112 EUR]

посредници (медийни агенции). Освен това не съществува задължително законово изискване договорите за медийна реклама да се сключват чрез обществени поръчки, а по отношение на разпределянето на държавната реклама не се извършват годишен мониторинг и докладване от централизиран орган¹³⁷. Освен това продължават да съществуват опасения относно използването на държавната реклама като средство за купуване на влияние, по-специално по отношение на онлайн медиите, които получават финансиране от политически партии за отразяване на предизборни кампании¹³⁸. В допълнение, като положително развитие в специфичната сфера на онлайн платформите, Министерството на туризма публикува на своя уебсайт месечни доклади за разходите си за реклама на тези платформи¹³⁹. Известен допълнителен напредък бе постигнат по отношение на подобряването на прозрачността при разпределянето на държавната реклама.

Продължават да са налице признаци за политическо и икономическо влияние върху медиите. В мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г. се отбелязва, че няма подобрение в този контекст, като се подчертава съществуването на няколко аудио-визуални медии в страната, които са свързани с партии¹⁴⁰. Това виждане се споделя от заинтересованите страни, които отбелязват наличието на политическо влияние върху редакционните политики, особено в случаи, когато частни медии имат участие в други регулирани сектори, включително поради факта, че някои от най-големите дружества са с международна собственост¹⁴¹. Проучване, проведено в края на 2024 г., показва също така увеличаване на политическия натиск, включително във връзка с медийната реклама, и по-специално на местно и регионално равнище¹⁴². Липсата на регулиране на онлайн медиите и придобиването на местни и регионални медии от общинските администрации са в основата на критиките относно начина, по който публичните средства се използват за финансиране на частни медии, и допълнително подкопават плурализма на медийния пазар, което води до „медийна пустиня“, особено на местно равнище¹⁴³. Все още не съществуват специални разпоредби, уреждащи кръстосаната собственост на медийни дружества или насочени към медийната концентрация и нейното въздействие върху медийния плурализъм или редакционната независимост¹⁴⁴.

Макар да продължават да съществуват известни трудности, достъпът до публична информация се подобрява. Гражданското общество съобщава за по-добър бюджет и добри практики във връзка с финансовата прозрачност на уебсайтовете на публичните институции, актуализирани вътрешни правила за достъп до информация и по-добро управление на вътрешните информационни системи¹⁴⁵. Въпреки това заинтересованите страни все още съобщават за

¹³⁷ Доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 29.

¹³⁸ „Репортери без граници (2025 г.), писмена информация, стр. 12 и 13.

¹³⁹ Доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 29. Задължението произтича от член 6а, алинея 3 от Закона за туризма в редакцията му от юни 2023 г., влязла в сила през 2024 г.

¹⁴⁰ Доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 26.

¹⁴¹ Посещение в България, фондация „Медийна демокрация“ и проект „За истината“; „Репортери без граници“ (2025 г. — онлайн).

¹⁴² Асоциация на европейските журналисти — България (2024 г.)

¹⁴³ Посещение в България, журналистически сдружения. Терминът „медийна пустиня“ се отнася до географска област или общност, в които липсва достъп до местни новини и информация.

¹⁴⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 36; Международен институт по печата (2025 г.), писмена информация, стр. 13 и 14.

¹⁴⁵ Фондация „Програма Достъп до информация“ (2024 г.).

административни откази от страна на държавни институции и избирателни действия, въпреки Закона за достъп до обществена информация, като в момента се водят няколко съдебни дела поради такива откази¹⁴⁶.

Журналистите са изправени пред все по-големи предизвикателства в работата си. В няколко доклада¹⁴⁷ се посочва, че през 2024 г. се е увеличил броят на случаите на заплахи към работещи в медиите лица в сравнение с 2023 г., включително от страна на публични и политически субекти, като повечето инциденти са се случили на обществени места по време на предизборни периоди. След публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите бяха регистрирани два нови сигнала за физически посегателства срещу безопасността и неприкосновеността на журналисти, както и за тормоз и сплашване срещу тях¹⁴⁸. Освен това от механизма за бързо реагиране в областта на свободата на медиите е съобщено за шест сигнала, свързани с физически нападения, сплашване и тормоз¹⁴⁹. Както съобщават заинтересованите страни, броят на съдебните дела срещу журналисти продължава да нараства, въпреки че повечето от докладваните случаи са били решени в ущърб на ищците¹⁵⁰. Поради парламентарните избори през октомври 2024 г. и сформирването на ново правителство през януари 2025 г. правната реформа, подготвена от работната група, на която бе възложено изготвянето на законодателни мерки за въвеждане на защита срещу стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие, беше забавена¹⁵¹. Освен съдебните дела заинтересованите страни подчертават цялостното изостряне на словесните нападения срещу журналисти в политическия дискурс, насочени както към отделни журналисти, така и към доставчици на медийни услуги, включително постоянен онлайн тормоз на журналисти, както и увеличаването на речта на омразата срещу жени журналисти и проверители на факти¹⁵². През декември 2024 г. политическа партия внесе в Народното събрание законопроект, който би довел до ограничаване на възможността журналистите да получават финансиране от чуждестранни източници¹⁵³. Законопроектът бе отхвърлен от Народното събрание на 5 февруари 2025 г. След законодателните реформи на Наказателния кодекс от 2023 г. относно обидата и клеветата, Министерският съвет внесе в Народното събрание законодателно предложение за по-ниски наказания за клеветата¹⁵⁴.

¹⁴⁶ Посещение в България, фондация „Медийна демокрация“; доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 15.

¹⁴⁷ „Репортери без граници“ (2025 г.), писмена информация, стр. 13 и 14; доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 16.

¹⁴⁸ Платформа на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите (2024—2025 г.). България е отговорила на един от тези два сигнала, а именно на този, свързан с нападение срещу физическата безопасност и неприкосновеност на журналисти.

¹⁴⁹ Европейски център за свобода на печата и медиите, Media Freedom Rapid Response — Bulgaria (Бързо реагиране в областта на свободата на медиите — България) (2024 г.).

¹⁵⁰ Фондация „Медийна демокрация“ предостави няколко примера. „Репортери без граници“ (2025 г.), писмена информация, стр. 14. Асоциация на европейските журналисти — България (2024 г.), стр. 41—44.

¹⁵¹ Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 37 и 38. „Репортери без граници“ (2025 г.), писмена информация, стр. 14.

¹⁵² Доклад за мониторинга на медийния плурализъм за 2025 г., стр. 16 и 17.

¹⁵³ Посещение в България, журналистически сдружения.

¹⁵⁴ Решение № 347 на Министерски съвет от 2 юни 2025 г.

IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПИТЕ НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМООГРАНИЧАВАНЕ

Конституционният съд разгледа изборните резултати в няколко избирателни секции. След парламентарните избори през октомври 2024 г. група членове на Народното събрание сезираха Конституционния съд с искане за преразглеждане на изборните резултати в няколко избирателни секции вследствие на опасения за изборна измама, и за повторно преброяване на гласовете, в случай че бъдат установени нередности¹⁵⁵. В решението си от 14 март 2025 г. Конституционният съд констатира, че изборът на 16 народни представители е незаконен¹⁵⁶. Това доведе до преизчисляване на мандатите и партиите, представени в Народното събрание.

Някои независими и регулаторни органи продължават да работят с изтекъл мандат, но правителството стартира необходимите процедури за подновяване. След като новото правителство беше назначено на 16 януари 2025 г.¹⁵⁷, то стартира процедурите за подновяване на мандатите на няколко независими и регулаторни органа, включително длъжностите на омбудсмана и заместник омбудсмана, които са свободни от януари 2024 г. насам¹⁵⁸. Приключи назначаването на четири органа¹⁵⁹. Въпреки това все още има значителен брой органи, работещи с изтекъл мандат¹⁶⁰. Бяха изразени опасения относно повишения потенциален риск, свързан с това, че липсата на гарантиран мандат засилва потенциалното политическо влияние върху решенията на някои от тези органи¹⁶¹. Освен това с решение на

¹⁵⁵ Решение № 1 на Конституционния съд от 13 март 2025 г. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 24—26. През март 2025 г. председателят на Конституционния съд се оплака, че започването на проверка от страна на прокуратурата и искането съдът да предостави документи представляват необоснован натиск върху съда. Заинтересовани страни изразиха загриженост относно зачитането на разделението на властите.

¹⁵⁶ Решение № 1 на Конституционния съд от 13 март 2025 г.

¹⁵⁷ През октомври 2024 г. в България се проведеха седмте парламентарни избори от април 2021 г. насам, вследствие на които беше съставено правителство от три от основните парламентарно представени партии, подкрепени от други две непредставени партии.

¹⁵⁸ Омбудсмана; Комисията за защита на личните данни; Комисията за защита на конкуренцията; Националният осигурителен институт.

¹⁵⁹ Комисията за финансов надзор; Националната здравноосигурителна каса; Фискалният съвет на България; Комисията за енергийно и водно регулиране.

¹⁶⁰ Към 15 април 2025 г. това са: Висшият съдебен съвет и Инспекторатът към него; Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори; Комисията за разкриване на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия; Комисията за защита от дискриминация; Агенцията за публичните предприятия и контрол; Националният съвет за българите, живеещи извън Република България. Съществуват и органи, при които мандатът е бил прекратен преждевременно или които са реформирани: Комисията за противодействие на корупцията и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество; Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства. В рамките на преюдициално производство Съдът на ЕС постанови, че принципът на независимост на съдиите не допуска практика, при която орган на съдебната система като ИВСС работи след изтичането на мандата си, без изрично правно основание за това и без това удължаване на мандата да бъде ограничено във времето. Съд на Европейския съюз, решение от 30 април 2025 г., *Инспекторат към Висшия съдебен съвет*, съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23, EU:C:2025:303, т. 81—97.

¹⁶¹ За някои органи може да съществува потенциален риск институциите да са по-склонни да вземат решения в съответствие с очакваната позиция на органите, отговарящи за подновяването на техните мандати, предвид заплахата от внезапно прекратяване на вече изтеклия мандат. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 39—41. В допълнение към примера в последния доклад относно Сметната палата, освобождаването от длъжност на управителя на Националната здравноосигурителна каса от Народното събрание също беше

Конституционния съд от 26 юли 2024 г. беше обявена за противоконституционна разпоредбата, в която се декларира, че Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, за да гарантира тяхната независимост¹⁶². През 2024 г. Комисията отбеляза, че политическата криза в страната е разкрила слабости в начина, по който се назначават независимите и регулаторните органи¹⁶³.

Измененията в Конституцията, с които бяха ограничени правомощията на президента в процедурата по назначаване на служебно правителство, са обект на още една проверка за конституционсообразност. Конституционсообразността на реформата от 2023 г., с която беше ограничен изборът на президента на Републиката при назначаването на служебно правителство, е една от разпоредбите, по които не беше достигнато до заключение в решението на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.¹⁶⁴ След парламентарните избори през октомври 2024 г. и назначаването на нов конституционен съдия група народни представители поискаха нова проверка за конституционсообразност на тази реформа¹⁶⁵. По искането все още не е постановено решение.

Продължават да съществуват проблеми, свързани с прилагането на практика на правилата за законодателната дейност, а опасенията относно качеството на законодателния процес остават. Както вече беше докладвано¹⁶⁶, подобрените правила за законодателната дейност в Народното събрание са приети и продължават да са в сила¹⁶⁷. Прилагането на тези правила на практика обаче продължава да поражда известни опасения¹⁶⁸. Тъй като по-голямата част от законодателните изменения са предложени пряко от народни представители¹⁶⁹, те не преминават през същата задължителна процедура като инициативите на правителството, включително по отношение на оценката на въздействието и обществените консултации¹⁷⁰. В този контекст заинтересовани страни продължават да отправят критика, че провежданите от народните представители оценки на

обявено за противоконституционно. Вж. решение № 5 на Конституционния съд от 24 септември 2024 г.

¹⁶² Съдът счете, че формулировката на разпоредбата създава двоен режим за избор на органи, процедурата за назначаване на които е описана в Конституцията (като Висшия съдебен съвет и Инспектората към него).

¹⁶³ Вж. Европейски семестър за 2024 г., доклад за България, стр. 15 и 18; (специфични за държавата препоръки) № 2 на стр. 10. Вж. също Български институт за правни инициативи (2025 г.), „Как работят (не)зависимите институции — Структурен и функционален анализ на публичните органи, избирани от Народното събрание“.

¹⁶⁴ Решение № 13 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.

¹⁶⁵ Конституционен съд, конституционно дело № 40 от 2024 г.

¹⁶⁶ Ключов етап 241 от плана за възстановяване и устойчивост.

¹⁶⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., България, стр. 42.

¹⁶⁸ Посещение в България, Български център за нестопанско право, организация „Действие“, Амнести Интернешънъл — България, Български хелзинкски комитет. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 22—23.

¹⁶⁹ Около 78 % от законопроектите са внесени от народни представители. Вж. Народно събрание. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (ноември 2024 г. — февруари 2025 г.), стр. 7.

¹⁷⁰ В Правилника за дейността на Народното събрание се посочва, че законопроектите, внесени както от народните представители, така и от правителството, подлежат на предварителна оценка на въздействието. Предварителната оценка на въздействието на законопроектите, внесени от правителството, обаче трябва да отговаря на по-високи стандарти, определени в Закона за нормативните актове и съответното вторично законодателство.

въздействието и обществени консултации често се извършват проформа¹⁷¹. Що се отнася до обществените консултации, според проучване, изготвено от Народното събрание, при 94 % от законопроектите няма информация за обществени консултации или обсъждания, организирани с цел определяне на проблемите и причините, налагащи приемането на законопроекта. Аргументите и различните гледни точки на заинтересованите страни не са били включени в 94,2 % от законопроектите, а в 65 % не е направен анализ на съгласуваността на законопроектите с правото на ЕС¹⁷². Заинтересованите страни също така съобщават, че практиката на внасяне на законодателни промени чрез изменения на други, несвързани актове между първо и второ четене, е била използвана отново, макар и спорадично¹⁷³. Честите промени в законодателството са отбелязани като една от основните пречки за предприятията¹⁷⁴.

По-малко от половината от анкетираните дружества в България изразяват висока степен на доверие в ефективността на защитата на инвестициите. 41 % от дружествата са много уверени или относително уверени, че инвестициите са защитени от закона и съдилищата¹⁷⁵. Основните причини за липсата на доверие сред дружествата са трудностите при оспорването на административни решения в съда (34 %) и опасенията относно качеството на законодателния процес (30 %) и качеството, ефикасността или независимостта на съдебната власт (34 %)¹⁷⁶. Освен това само 34 % възприемат равнището на независимост на националния органи за защита на конкуренцията (Комисията за защита на конкуренцията) като много добро или относително добро¹⁷⁷. На равнището на Върховния административен съд съществуват редица съдебни механизми, гарантиращи изпълнението на решенията на административните съдилища, включително глоби за длъжностните лица, отговорни за неизпълнението. Тези механизми обаче не включват възможността за отмяна на административни решения за продължаващо неспазване на указанията на съда, за издаване на задължителни разпореждания към администрацията да извърши или да се въздържа от извършването на административни действия или за присъждане на обезщетение за преки или непреки вреди¹⁷⁸.

¹⁷¹ Посещение в България, Български център за нестопанско право, организация „Действие“, Амнести Интернешънъл — България, Български хелзински комитет.

¹⁷² Вж. Народно събрание. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (ноември 2024 г. — февруари 2025 г.), стр. 36—40.

¹⁷³ Тази практика позволява да се заобиколи изискването за обществени консултации и обществени обсъждания. Това важи в особено голяма степен за промените, които се правят в преходните и заключителните разпоредби. Посещение в България, Български център за нестопанско право, Институт Отворено общество, Български хелзински комитет, организация „Действие“, Български институт за правни инициативи и Институт за пазарна икономика.

¹⁷⁴ Проучване, проведено от Българската стопанска камара през декември 2024 г. сред 738 микро-, малки, средни и големи предприятия в България. То сочи, че 47 % от респондентите считат честите промени в законодателството за основна пречка за предприятията.

¹⁷⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графика 54.

¹⁷⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графика 55. 30 % от анкетираните инвеститори възприемат честите промени в законодателството или опасенията относно качеството на законодателния процес като причина за липсата на доверие по отношение на защитата на инвестициите.

¹⁷⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графика 60.

¹⁷⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графика 49. Представените данни отразяват единствено механизмите, въведени на равнището на най-висшите административни съдебни органи; същите или други механизми могат да съществуват в административните съдилища от по-ниска инстанция.

Към 1 януари 2025 г. по отношение на България е имало 89 водещи решения на Европейския съд по правата на човека, които все още не са били изпълнени, което е същият брой като предходната година¹⁷⁹. Понастоящем процентът на изпълнените водещи съдебни решения от последните 10 години в България е 46 % (в сравнение с 47 % през 2024 г.; 54 % са все още неизпълнени), а средната продължителност на периода, през който решенията са чакали изпълнение, е 7 години и 3 месеца (в сравнение с 6 години и 9 месеца през 2024 г.)¹⁸⁰. Най-старото водещо съдебно решение, чието изпълнение се очаква от 20 години, се отнася до лошите условия на задържане в арестите и затворите, както и до липсата на ефективни правни средства за защита за подаване на оплаквания относно такива условия. Въпреки това се отбелязва, че през 2024 г. Комитетът на министрите призна значителния напредък, постигнат от държавата по това решение¹⁸¹. Що се отнася до спазването на сроковете за плащане, към 31 декември 2024 г. е имало общо 9 дела, по които се е очаквало потвърждение на плащанията (в сравнение с 13 през 2023 г.)¹⁸². Към 16 юни 2025 г. броят на водещите съдебни решения, които все още не са изпълнени, е нараснал на 92¹⁸³.

Обновява се съставът на Съвета за развитие на гражданското общество. След встъпването в длъжност на новото правителство на 16 януари 2025 г. Съветът за развитие на гражданското общество можа да възобнови работата си. Тъй като обаче мандатът на членовете му изтече, на 28 март 2025 г. правителството започна процедура за избор на нови членове¹⁸⁴. Проектът за решение за подновяване на състава на Съвета понастоящем се разглежда на междуведомствено равнище, след което решението може да бъде прието от правителството. След като решението бъде прието, Съветът ще започне своята дейност. Основните задачи на Съвета са да извършва годишен преглед на нуждите на организациите на гражданското общество и на предизвикателствата, пред които те са изправени; да наблюдава изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации; както и да разработи национален механизъм за финансиране на гражданските организации. Към днешна дата обаче Съветът не е публикувал или извършвал такива прегледи; понастоящем не съществува Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации, тъй като срокът на действие на последната е изтекъл през 2015 г.; а работата по разработването на национален механизъм за финансиране не е приключила¹⁸⁵. В отговор на това организациите на

¹⁷⁹ За обяснение на процеса на надзор вж. [вебсайта](#) на Съвета на Европа.

¹⁸⁰ Всички данни се изчисляват от Европейската мрежа по прилагане и се основават на броя на случаите, които се считат за висящи към годишната крайна дата 1 януари 2025 г. Европейска мрежа по прилагане (2025 г.), писмена информация, стр. 2.

¹⁸¹ Решение на ЕСПЧ по жалба № 41035/98, *Кехайов срещу България*, очакващо изпълнение от 2005 г. насам. Комитетът отбелязва, че през последните години съответните органи са приели множество мерки, които са довели до почти пълното премахване на пренаселеността, въпреки че общият капацитет на затворите и затворническите общежития е намалял, и са позволили значително подобряване на материалните условия на задържане. Комитетът реши да продължи надзора по останалите въпроси, свързани с пренаселеността, дейностите на открито за лица, задържани в арестите, и по-нататъшното подобряване на материалните условия на задържане в контекста на делото *Кехайов*, в рамките на стандартната процедура за надзор. Вж. също дело относно свободата на събранията и сдруженията, решение на ЕСПЧ по жалба № 59491/00, *ОМО „Илинден“ и други срещу България*, което очаква изпълнение от 2006 г. насам.

¹⁸² Съвет на Европа (2025 г.), стр. 156.

¹⁸³ Информация съгласно онлайн базата данни на Съвета на Европа (HUDOC).

¹⁸⁴ Посещение в България, Български център за нестопанско право. От първото си заседание през март 2022 г. до февруари 2025 г. Съветът е провел 19 заседания.

¹⁸⁵ Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 26—27.

гражданското общество призоваха за действия, включително за изменения на правилника за организацията и дейността, за да се гарантира непрекъснатост и ефективно функциониране на Съвета. Понастоящем между секретариата на Съвета за развитие на гражданското общество и гражданския сектор се осъществяват сътрудничество и диалог. Подготвят се изменения на правилника за организацията и дейността на Съвета с цел той да бъде адаптиран към Закона за юридическите лица с нестопанска цел, като се гарантира неговото непрекъснато и ефективно функциониране.

Опитите за повторно внасяне на законодателство, изискващо регистриране на организациите, получаващи чуждестранно финансиране, отново бяха отхвърлени от Народното събрание. Гражданското пространство в България продължава да се оценява като стеснено¹⁸⁶. На 11 ноември 2024 г. народни представители отново внесоха в Народното събрание друг законопроект за регистрацията на „чуждестранни агенти“. Предишните проекти, внесени по време на предходните парламентарни мандати, бяха или отхвърлени, или отпаднаха поради края на мандата на Народното събрание¹⁸⁷. На 5 февруари 2025 г. — скоро след встъпването в длъжност на новото правителство — новият законопроект беше обсъден в Народното събрание, където беше отхвърлен след гласуване. Заинтересованите страни изразиха загриженост, че някои от аспектите на спорния законопроект за чуждестранните агенти биха могли да бъдат внесени отново или въведени чрез друг нормативен акт¹⁸⁸. Някои заинтересовани страни съобщават, че закон, приет през 2024 г. и забраняващ действия, свързани с „пропаганда на нетрадиционна сексуална ориентация“ в училищата и в близост до тях¹⁸⁹, е довел до това училищата и учителите да не си сътрудничат с ОГО, работещи в областта на правата на ЛГБТИК, включително по теми като здравеопазването¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS — България. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено.

¹⁸⁷ От 2020 г. насам в Народното събрание са внесени пет законопроекта за регистрация на чуждестранни агенти. Три от тях отпаднаха поради разпускането на Народното събрание и последвалите предсрочни избори, а два бяха отхвърлени от Народното събрание през 2023 г. и 2025 г.

¹⁸⁸ Посещение в България, Български институт за правни инициативи, Институт за пазарна икономика, Български хелзински комитет, Български център за нестопанско право, организация „Действие“, Амнести Интернешънъл — България. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 23—24. Следва да се отбележи, че в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание се предвижда, че законопроект, който е отхвърлен на първо гласуване, може да бъде внесен за повторно разглеждане и гласуване само след промени в основните му положения и не по-рано от три месеца след първоначалната процедура.

¹⁸⁹ Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, приет на 7 август 2024 г.

¹⁹⁰ Посещение в България, Български институт за правни инициативи, Институт за пазарна икономика, Български хелзински комитет, Български център за нестопанско право, организация „Действие“, Амнести Интернешънъл — България. Вж. също Съвместен принос на ОГО (2025 г.), писмена информация, стр. 24—26. Гражданско общество Европа (2025 г.), писмена информация, стр. 10. Вж. също Съюза за граждански свободи за Европа (2025 г.), писмена информация, стр. 168—170.

Приложение I: Списък с източници по азбучен ред*

* Списъкът с информацията, получена в контекста на консултацията за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г., може да бъде намерен на адрес: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

Вестник „24 часа“ (2025 г.), *Убита ли е майката на европейския прокурор Теодора Георгиева?* 24 февруари 2025 г., [връзка](#)

Фондация „Програма Достъп до информация“ (2024 г.), *Състоянието на достъпа до информация в България*, [aip-2024.pdf](#).

Комисия за противодействие на корупцията (2025 г.), Доклад за дейността за 2024 г.

Антикорупционен фонд (2021 г.), *Списък за бърз контрол: Историята на Веселин Денков и специализираното правосъдие*, <https://acf.bg/bg/spisak-za-barz-kontrol-istoriyata-na-ve/>

Антикорупционен фонд (2025 г., документ а), *АКФ сигнализира Европейската прокуратура и Европейската агенция за климата за последната съмнителна поръчка на „Булгартрансгаз“ за газохранилището „Чирен“*, <https://acf.bg/bg/akf-signalizira-evropeyskata-prokur/>

Антикорупционен фонд (2025 г., документ б), *АКФ разкри скандални назначения на политически свързани лица в „Булгартрансгаз“*, <https://acf.bg/en/akf-razkri-skandalni-naznacheniya-na-po/>

Антикорупционен фонд (2025 г., документ в), *„Булгартрансгаз“ с нова съмнителна обществена поръчка за „Чирен“*, <https://acf.bg/bg/bulgartransgaz-s-nova-samnitelna/>

Антикорупционен фонд (2025 г., документ г), *Днес е първото заседание по дело за клевета срещу Николай Неделков, директор на Столичния инспекторат, който алармира за нередности с 240 нерегламентирани сметища*, <https://acf.bg/bg/dnes-e-parvoto-zasedanie-po-delo-za-kle/>

Антикорупционен фонд (2025 г., документ д), *Разследване на АКФ разкрива корупционна схема за милиони в Агенция „Пътна инфраструктура“*, <https://acf.bg/bg/razsledvane-na-akf-razkriva-koruptsio/>

Антикорупционен фонд (2025 г., документ е), *„Холдингът на Чичко Тревичко“: Разследване на АКФ разкрива най-добре пазената тайна на българската енергетика*, <https://acf.bg/bg/holdingat-na-chichko-trevichko-razsl/>.

Асоциация на европейските журналисти — България (2024 г.), *Годишно изследване за свободата на словото в България*, [Survey-on-Press-Freedom-2024.pdf](#).

Асоциация на прокурорите в България (2025 г.), *Становище на УС на Асоциацията на прокурорите в България по повод обвинения срещу прокурор от Софийската градска прокуратура*, 30 януари 2025 г., <https://prokurori.bg/index.php/news/show/stanovishte-na-us-na-asotsiatsiyata-na-pRokuRoRite-v-balgaRiya-po-povod-obvineniya-sReshtu.html>

Правителство на България (2024 г.), *информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г.*

Правителство на България (2024 г., документ а), *информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г., втора партида.*

Българска стопанска камара (2024 г.), *2024 г. през погледа на бизнеса*, https://www.bia-bg.com/uploads/gallery/-%20ANKETI/Anketa_2024/ANKETA_2024.pdf

Български институт за правни инициативи (2025 г.), *Как работят (не)зависимите институции — Структурен и функционален анализ на публичните органи, избирани от Народното събрание*, [https://bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2025_Как_работят_\(не\)зависимите_институции_WEB.pdf](https://bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2025_Как_работят_(не)зависимите_институции_WEB.pdf)

Български институт за правни инициативи (2025 г.), *„Оттук накъде със съдебната власт?“*, https://bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Оттук_накъде_със_съдебната_власт.pdf

Съюз на съдиите в България (2025 г.), *Призив към Съдийската колегия на ВСС*, 30 януари 2025 г., <https://judgesbg.org/2025/01/30/относно-сигнала-на-съдия-мирослав-пет/>

Съюз на съдиите в България и фондация „Фридрих Науман — за свободата“ (2024 г.), *семинар „Възможности за външен контрол/противотежест при осъществяване на обвинителната функция — исторически опит в България и решения в други европейски правни системи“*, <https://judgesbg.org/2025/02/03/публична-дискусия-възможности-за-вън/>

Народно събрание на Република България (2024 г.), *заседание на комисията от 30 април 2024 г.*, <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3350/steno/8051>

Народно събрание на Република България (2025 г.), *Изследване на законодателната дейност на 51-ото Народно събрание през първата парламентарна сесия (ноември 2024 г. — февруари 2025 г.)*, <https://www.parliament.bg/bg/ncpi>

Българска телеграфна агенция (2024 г.), *Проверката на Европейската прокуратура в „Булгартрансгаз“ е във връзка с разширението на газовото хранилище в Чирен, каза изпълнителният директор на дружеството*, 14.8.2024 г., <https://www.bta.bg/bg/news/economy/725625-proverkata-na-evropeyskata-prokuratura-v-bulgartransgaz-e-vav-vrazka-s-razshir>

Капитал (2025 г.), *Европрокурорът Теодора Георгиева: Обществените поръчки са отработена схема за източване на средства*, 28 февруари 2025 г., https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/pravo/2025/02/28/4748542_teodora_georgieva_obs_htestvenite_poruchki_sa/

Център за оценка на въздействието на законодателството (2024 г.), *Осем години регулаторна реформа в България*, <https://ria.bg/?p=935>

Център за изследване на демокрацията (2025 г.), *информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г.*

Център за медиен плурализъм и свобода на медиите (2025 г.), *Мониторинг на медийния плурализъм за 2025 г.*

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) (2023 г.), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States (Проучване относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС)*.

Civicus, Monitor tracking civic space — Bulgaria (Мониторинг за проследяване на гражданското пространство — България) <https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>

Civil Liberties Europe (Съюз за граждански свободи за Европа) (2025 г.), *Liberties Rule of Law Report 2025 Bulgaria (Доклад на Liberties относно върховенството на закона за 2025 г. — България)*.

Civil Society Europe (Гражданско общество Европа) (2025 г.), *Joint Civil Society Contribution on Civic Space to the 2025 Annual Rule of Law Report* (Съвместна информация, предоставена от гражданското общество за годишния доклад относно върховенството на закона за 2025 г., относно гражданското пространство).

Организации на гражданското общество (2025 г.), *съвместна писмена информация за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г.* (Фондация „Достъп до информация“, Антикоруptionен фонд, Асоциация на европейските журналисти, Български български център за нестопанско право, Български дарителски форум, Български хелзинкски комитет, Български институт за правни инициативи, Център за изследване на демокрацията, организация „Действие“, Фондация GLAS, Институт за развитие на публичната среда, Институт за пазарна икономика).

Конституционен съд, конституционно дело № 40 от 21 ноември 2024 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 5 от 8 април 2025 г.

Решение № 11 на Конституционния съд от 1 юли 2024 г.

Решение № 13 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.

Решение № 14 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.

Решение № 1 на Конституционния съд от 13 март 2025 г.

Решение № 5 на Конституционния съд от 24 септември 2024 г.

Съвет на Европа, *Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите — България.*

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на Министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности).

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2024 г.), *Бележки CM/Notes/1501/H46-10 от 11—13 юни 2024 г.*

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2025 г.), *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, 18th Annual Report of the Committee of Ministers* (Надзор върху изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека — 18-и годишен доклад на Комитета на министрите), <https://rm.coe.int/gbr-2001-18e-rapport-annuel-2024/1680b4d77d>.

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2017 г.), *Bulgaria - Opinion on the judicial system act* (България — становище по Закона за съдебната власт) (CDL-AD(2017)018).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2020 г.), *Bulgaria - Urgent interim opinion on the draft new constitution* (България — спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция) (CDL-AD(2020)035).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2023 г.), *Bulgaria - Opinion on the judicial system act* (България — становище по Закона за съдебната власт) (CDL-AD(2023)039).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2024 г.), *Bulgaria - Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Code of Ethical Conduct for Prosecutors and Investigators* (България —

Съвместно становище на Венецианската комисия и генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ на Съвета на Европа относно Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи (CDL-AD(2024)005).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2024 г.), *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on The Code of Ethical Conduct for Judges* (Съвместно становище на Венецианската комисия и генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ на Съвета на Европа относно Кодекса за етично поведение на българските съдии (CDL-AD(2024)004).

Съд на Европейския съюз, решение от 16 ноември 2021 г., *Prokuratura Rejonowa w Minsku Mazowieckim*, съединени дела C-748/19 — C-754/19, EU:C:2021:931.

Съд на Европейския съюз, решение от 30 април 2025 г., *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23, EU:C:2025:303.

De Fakto (2025 г.), *Съдийската колегия отложи заседанието си поради липса на кворум, но и заради изтеклия си мандат след решението на СЕС*, 13 май 2025 г., <https://defakto.bg/2025/05/13/sadiyskata-kolegiya-otloji-zasedaniето-si-poradi-lipsa-na-kvorum-no-za-dobro-poradi-reshenieto-na-ses-che-organi-s-iztekal-mandat-imat-ogranicheni-funktsii/>

De Fakto (2025 г., документ а), *След решение на ВАС, Емил Кошлуков продължава да управлява БНТ, въпреки изтеклия му мандат преди 3 г.*, 13 юни 2025 г., <https://defakto.bg/2025/06/23/sled-reshenie-na-vas-emil-koshlukov-poluchi-osthe-vreme-da-upravlyava-bnt-vapreki-iztekliya-mu-mandat-predi-3-g/>

Дневник (2024 г.), *„Срамен дебат“ и спорове за мнозинства: Как депутатите запазиха шефа на антикорупционната комисия*, 19 септември 2024 г., https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2024/09/19/4678072_dps_iska_ot_slavchev_da_kaje_dali_razp_uva_chadur_nad/

Дневник (2024 г.), *Никой ли не забелязва какво се случва в България?*, 6 октомври 2024 г., https://www.dnevnik.bg/analizi/2024/10/06/4684878_nikoi_li_ne_zabeliazva_kakvo_se_sluchva_v_bulgarii/

Дневник (2024 г.), *Скандално е, че антикорупционната комисия е подслушвала и разследвала човек с имунитет*, 4 октомври 2024 г., https://www.dnevnik.bg/analizi/2024/10/04/4684365_skandalno_e_che_antikorupcionnat_a_komisiia_e/

Дневник (2025 г.), *Даниела Талева пред „Дневник“: Законът поставя ад хок прокурора в зависимости от тези, които разследва*, https://www.dnevnik.bg/biznes/intervju/2025/03/04/4749963_daniela_taleva_pred_dnevnik_zakonet_postavia_ad_hok/

DW (2024 г.), *Борба срещу корупцията: почтени хора, а не марионетки*, 4 март 2024 г., <https://www.dw.com/bg/borba-sresu-korupciata-pocteni-hora-a-ne-marionetki/a-68431899>

Европейска прокуратура (2025 г.), *Годишен доклад за 2024 г.*

Европейска прокуратура (2025 г.), *EPPO opens administrative enquiry into possible wrongdoing by one of its European Prosecutors* (Европейската прокуратура образува административно разследване на евентуални неправомерни действия от страна на един от европейските прокурори), 26 март 2025 г., <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppo-opens-administrative-enquiry-possible-wrongdoing-one-its-european-prosecutors>

Европейски център за свобода на печата и медиите (2024 г.), *Media Freedom Rapid Response — Bulgaria* (Бързо реагиране в областта на свободата на медиите — България).

Европейска комисия (2022 г.), ПРИЛОЖЕНИЕ към Предложението за решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България, 7 април 2022 г., COM(2022) 172 final.

Европейска комисия (2022 г.), Решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България, 7 април 2022 г., COM(2022) 172 final.

Европейска комисия (2023 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г.

Европейска комисия (2023 г.), Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

Европейска комисия (2023 г.), Препоръка на Комисията относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики, C(2023) 8627 final.

Европейска комисия (2024 г.), Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

Европейска комисия (2024 г.), Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

Европейска комисия (2024 г.) Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на България, SWD/2024/602 final.

Европейска комисия (2025 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г.

Европейска комисия, (2024 г.), 2024 Country Report – Bulgaria Accompanying the document Recommendation for COUNCIL RECOMMENDATION on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Bulgaria (Доклад за България за 2024 г., придружаващ документа „Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на България“), COM(2024) 602 final — SWD(2024) 600 final.

Европейски съд по правата на човека, решение от 18 януари 2005 г. по дело *Кехайов срещу България*, 41035/98.

Европейски съд по правата на човека, решение от 20 октомври 2005 г. по дело *ОМО „Илинден“ и други срещу България*, 59491/00.

Европейска мрежа по прилагане (2025 г.), писмена информация за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г.

Свободна Европа (2025 г.), Държавна фирма работи като „схема за източване“. МВР спъва разследвания на европрокуратурата, 28 февруари 2025 г., <https://www.svobodnaevropa.bg/a/teodora-georgieva-prokuror-razsledvaniya-shemi/33331508.html>

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), *Четвърти кръг на оценка, „Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори“ — втори доклад за изпълнението.*

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2023 г.), *Пети кръг на оценка — Доклад за оценка на България относно предотвратяване на корупцията и насърчаването на почтеността в централното управление (висшите държавни длъжности) и правоохранителните органи.*

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2025 г.), *Пети кръг на оценка, „Предотвратяване на корупцията и насърчаването на почтеността в централното управление (висшите държавни длъжности) и правоохранителните органи“ — доклад за изпълнение, Международен институт по печата (2024 г.), Media Capture Monitoring Report, Country Chapter on Bulgaria (Мониторингов доклад за овладяването на медиите, глава за България).*

Съвместна информация от фондация „Програма Достъп до информация“, Антикорупционния фонд, Асоциацията на европейските журналисти — България, Българския център за нестопанско право, Българския дарителски форум, Българския хелзинкски комитет, Българския институт за правни инициативи, Центъра за изследване на демокрацията, организация „Действие“; фондация GLAS, Института за развитие на публичната среда и Института за пазарна икономика (2025 г.), *информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г.*

Lex.bg (2025 г.), *Прокуратурата прекрати основното дело по казуса „Осемте джуджета“*, 4 април 2025 г., <https://news.lex.bg/Прокуратурата-прекрати-основното-дело-по-казуса-Осемте-джуджета/>

Mediapool (2025 г.), *ГЕРБ, БСП, ИТН и Пеевски отхвърлиха комисия за саботажа на Европрокуратурата в България*, 6 март 2025 г., <https://www.mediapool.bg/gerb-bsp-itn-i-peeovski-othvarliha-komisiya-za-sabotazha-na-evroprokuratura-v-bulgaria-news368871.html>

Министерство на вътрешните работи (2024 г.), *Доклад относно дейността на МВР за осигуряване на честни и прозрачни избори за Народно събрание на 27 октомври 2024 г.*, <https://www.gov.bg/files/common/doklad%20MVR.pdf>

ОИСП (2023 г.), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Bulgaria Phase 4 Follow-Up Report: Bulgaria (Прилагане на Конвенцията на ОИСП за борба с подкупването: Доклад за последващи действия по оценка на България — Фаза 4), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention (Прилагане на Конвенцията на ОИСП за борба с подкупването), OECD Publishing, Париж, <https://doi.org/10.1787/3785c992-en>.*

Прокуратура (2025 г.), *Доклад относно дейността на прокуратурата по противодействие на корупционните престъпления през 2024 г.*, https://parliament.bg/pub/plenary_documents/51-527-00-14_.pdf.

Репортери без граници (2025 г.), *писмена информация за Доклада относно върховенството на закона за 2025 г.*

Сега (2025 г.), *Българският европрокурор разказа стряскащи случаи на саботаж*, 1 март 2025 г., <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/bulgarskiyat-evroprokuror-razkaza-stryaskashti-sluchai-na-sabotazh>

Сега (2025 г.), *Къовеши влезе в българското земеделско министерство*, 19 юни 2025 г., <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/koveshi-vleze-bulgarskoto-zemedelsko-ministerstvo>.

Административен съд - София-град, решение № 26743 от 11.12.2024 г. по дело № 6637.

Върховен административен съд, дело № 1216/2025 г.

Висш съдебен съвет (2025 г.), *Документи, свързани с дейността на групата около Мартин Божанов*, <https://vss.justice.bg/page/view/110231>

Висш съдебен съвет, съдийска колегия (2025 г.), *Сигнал от съдия до Висшия съдебен съвет относно проверка срещу него въз основа на съдържанието на негов акт*, 29 януари 2025 г., <https://news.lex.bg/wp-content/uploads/2025/01/тук-7.pdf>

Приложение II: Посещение в България

През март 2025 г. службите на Комисията проведеха виртуални срещи със:

- Фондация „Програма Достъп до информация“
- Амнести Интернешънъл — България
- Националният съвет по антикорупционни политики
- Антикорупционния фонд
- Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори
- Асоциацията на европейските журналисти — България
- Асоциацията на прокурорите в България
- Регулатора на аудио-визуалните услуги — Съвета за електронни медии
- Българският център за нестопанско право
- Българският хелзинкски комитет
- Българската стопанска камара
- Фондация „Български институт за правни инициативи“
- Съюза на съдиите в България
- Център за изследване на демокрацията
- Комисията за противодействие на корупцията
- Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество
- Конституционният съд
- Организация „Действие“
- Проект „За истината“
- Инспектората към Висшия съдебен съвет
- Дирекция „Вътрешна сигурност“ — Министерство на вътрешните работи
- Фондация „Институт за пазарна икономика“
- Инициатива „Правосъдие за всеки“
- Министерството на културата
- Министерството на вътрешните работи
- Министерството на правосъдието
- Сметната палата
- Националният съвет за журналистическа етика
- Службата на главния прокурор
- Институт Отворено общество
- Обществени медии — Българско национално радио
- Върховният административен съд
- Висшият адвокатски съвет
- Върховният касационен съд
- Висшият съдебен съвет
- Transparency International („Прозрачност без граници“) — България

* Комисията се срещна и със следните организации в редица срещи по хоризонтални въпроси:

- Амнести Интернешънъл
- Araminta
- Civil Liberties Union for Europe (Съюза за граждански свободи за Европа)
- Civil Society Europe (Гражданско общество Европа)

- Европейския граждански форум
- Европейското партньорство за демокрация
- Европейския младежки форум
- Международната комисия на юристите
- Международната федерация по правата на човека
- JEF-Европа
- Philea — Philanthropy Europe Association (Сдружение „Филантропия Европа“)
- Transparency International („Прозрачност без граници“)