



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 8.7.2025 г.
COM(2025) 900 final

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

Доклад относно върховенството на закона за 2025 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{SWD(2025) 901 final} - {SWD(2025) 902 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}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Демокрацията, сигурността и икономиката на Европа се основават на принципите на върховенството на закона. То е крайъгълният камък за превръщането на ценностите на ЕС в осезаеми ползи за европейците, като се насърчават стабилността, равенството, социалното сближаване и конкурентоспособността. Върховенството на закона е основата, върху която ЕС е стъпил здраво в свят, в който основаният на правила международен ред, зачитането на основните права и демократичните системи са подложени на все по-голям натиск. От съществено значение е ЕС да потвърди отново ангажимента си към върховенството на закона и да предприеме конкретни стъпки за утвърждаването и защитата му както на нашия континент, така и по целия свят. Необходимо е също така ЕС да бъде поставен на здрава основа, от която се нуждае с оглед на бъдещото разширяване, при което доверието в публичните институции е гарантирано, предприятията могат да процъфтяват, а гражданите могат да упражняват правата си.

Гражданите и предприятията очакват ЕС да играе важна роля в утвърждаването на върховенството на закона и в осигуряването на способността им да се възползват от справедливо и добро управление, независимо къде живеят. В рамките на ЕС върховенството на закона е необходимо за изпълняването на политики, с които се насърчава конкурентоспособността чрез единния пазар и гражданите се овластяват да участват активно както в обществото, така и в икономиката. Върховенството на закона е съществено съображение за дружествата с трансгранична дейност. Предприятията, и по-специално малките и средните предприятия, се нуждаят от стабилна и предвидима икономическа среда. Те обаче често са възпрепятствани от липсата на правна сигурност и опасения по отношение на равното третиране на техните инвестиции. Както бе посочено в политически насоки на председателя фон дер Лайен¹, като се започне с тазгодишния доклад, Комисията поставя особен акцент върху измерението за единния пазар, като наблюдава развитието в държавите членки.

В настоящия шести годишен доклад относно върховенството на закона и първи за мандата на настоящата Комисия се затвърждава един успешен процес на партньорство между ЕС и държавите членки за утвърждаване на върховенството на закона, в центъра на който е непрекъснатият акцент върху превантивния и основан на диалог подход. Този процес е основна част от развиващия се инструментариум в областта на върховенството на закона. Анализът помага за насочване на националните дебати и стимулиране на действия. Конкретните препоръки към държавите членки осигуряват ефективен фокус в диалога на Комисията с тях. Те също така помагат на националните органи да приоритизират мерките, които предприемат, като 57 % от препоръките, отправени през 2024 г., са изцяло или частично изпълнени².

В доклада относно върховенството на закона също така се отправя поглед към един развиващ се ЕС. Това е основна тема в политическите насоки на председателя фон дер Лайен. Новото поколение разходни инструменти на ЕС, които ще бъдат представени като част от следващата многогодишна финансова рамка, ще гарантира, че спазването на принципите на върховенството на закона продължава да е задължително условие за средствата от ЕС с цел да се осигурят доброто финансово управление на бюджета на Съюза и защитата на неговите финансови интереси. Финансовата подкрепа от ЕС за

¹ Политически насоки за следващата Европейска комисия 2024—2029 г.

² По 18 % от препоръките е налице значителен напредък или цялостно изпълнение, а по 39 % от тях има известен напредък. По 14 % от препоръките е установен ограничен напредък. При останалите беше установена липса на напредък.

инвестиции и реформи за утвърждаване на върховенството на закона може да осигури реална добавена стойност. Това може да допринесе за по-широкообхватни усилия за проследяване на ефективното изпълнение на препоръките чрез засилване на контактите с държавите членки и заинтересованите страни.

В условията на продължаваща геополитическа нестабилност насърчаването и защитата на върховенството на закона както в рамките на Съюза, така и извън него, станаха по-належащи от всякога. Утвърждаването на върховенството на закона е в основата на действията на ЕС в областта на правата на човека и демокрацията в съседните му държави и по света. Тази година в доклада относно върховенството на закона наред с държавите членки са включени същите четири държави, обхванати от процеса на разширяване, както и през 2024 г. Друг аспект на отражението на развиващия се ЕС е допълнителното включване на още държави, обхванати от процеса на разширяване, ако и когато са готови³. Това ще подпомогне техните усилия за реформи, насочени към здраво и необратимо затвърждаване на демокрацията и върховенството на закона в държавите, обхванати от процеса на разширяване, преди и след присъединяването им.

2. КЛЮЧОВИ РАЗВИТИЯ В ДОКЛАДА ЗА 2025 Г.

2.1 *Върховенството на закона като основа за единния пазар на ЕС*

Върховенството на закона е съществена предпоставка за стабилна и предвидима икономическа среда, която дава на ЕС и неговите държави членки глобално конкурентно предимство. Решимостта на ЕС да насърчава по-силна и по-конкурентоспособна Европа зависи до голяма степен от осигуряването на ефективна защита на върховенството на закона. Както беше признато и в рамките на европейския семестър, принципите на правовата държава играят важна роля за функционирането на икономиката на ЕС, като гарантират защитата на правата, наказването на корупцията и прилагането на договорите⁴.

Върховенството на закона и доброто управление са от съществено значение за създаването на стабилна цялостна икономическа среда и на необходимите условия, за да могат икономическите оператори да се възползват максимално от възможностите, предлагани от единния пазар. Справедливата и ясна правна уредба, която се изпълнява и прилага ефективно, осигурява сигурност на предприятията, доверие на инвеститорите и спокойствие на потребителите⁵. Върховенството на закона осигурява правилното функциониране и устойчивостта на единния пазар и ефективното, еднообразно и прозрачно прилагане на правото на ЕС. То насърчава взаимното доверие между държавите членки и дава възможност на предприятията да осъществяват трансгранична дейност при условия на равнопоставеност. Поради това добавянето на измерение за единния пазар в доклада относно върховенството на закона беше широко приветствано от Европейския парламент, държавите членки, гражданското общество и

³ През 2024 г. бяха включени Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия. Изборът на тези държави отразява напредъка, постигнат в съответния им процес на присъединяване, или напредъка по отношение на степента им на готовност в областта на върховенството на закона.

⁴ Съобщение „Европейски семестър за 2025 г. — пролетен пакет“, COM(2025) 200 final

⁵ Съобщение „Единният пазар: нашият европейски вътрешен пазар в един несигурен свят. Стратегия за опростяване, безпрепятствено функциониране и укрепване на единния пазар“, COM(2025) 500 final. Освен това мрежата СОЛВИТ помага на гражданите и предприятията, които преминават границите на ЕС, да решават неформално проблеми, причинени от неправилно прилагане на правото на ЕС от страна на публичните органи.

заинтересованите страни от бизнеса⁶. Новото измерение ще помогне за разглеждането на проблемите, свързани с върховенството на закона, които засягат дружествата, по-специално МСП, особено когато те осъществяват трансгранична дейност.

В рамките на четирите стълба на доклада относно върховенството на закона има различни аспекти, които оказват пряко въздействие върху правилното функциониране на единния пазар:

- **Ефективността, качеството и независимостта на правосъдните системи** са от решаващо значение за стабилната и предвидима стопанска и инвестиционна среда, което е от полза и за потребителите.
- **Мерките за борба с корупцията**, както превантивни, така и репресивни, спомагат за насърчаване на равнопоставени условия на конкуренция за предприятията, намаляват риска от проникването на организираната престъпност в икономиката и гарантират, че ключовите решения се вземат справедливо, например че обществените поръчки се възлагат на участника, предложил най-добрата оферта, на обективни основания, като се защитава публичния бюджет.
- **Медийната среда**, ръководена от ясни и прозрачни правила, не само защитава целостта на демократичното пространство, но и подкрепя функционирането на единния пазар на ЕС, като осигурява равнопоставени условия на конкуренция за доставчиците на медийни услуги.
- **Ефективните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване** са от решаващо значение за осигуряването на равно третиране съгласно закона и за безпристрастното прилагане на правилата от страна на държавните регулаторни органи и други органи.

За да доразвие това измерение, Комисията приспособи методиката си с цел да осигури по-тясно участие на държавите членки и стопанските асоциации по тези въпроси чрез специални информационни дейности, процес на консултации и въпросник за предоставяне на писмена обратна връзка⁷.

В рамките на този процес, осъществен в допълнение към други направления на работата, като например европейския семестър⁸ и информационното табло за единния пазар, бяха определени редица нови области на докладване, които да бъдат включени в доклада относно върховенството на закона, тъй като са от значение за върховенството на закона и за единния пазар. Те включват разглеждането на търговски дела от съдебната власт, стабилността на регулаторната среда, ефективното функциониране и независимостта на регулаторните органи, и съдебния контрол върху административните решения⁹. В доклада са взети предвид и данни за усещането на предприятията за ефективността на защитата на инвестициите по закон и от съдилищата, както и за независимостта на

⁶ Например по време на неформалното заседание на Съвета по общи въпроси на 3 септември 2024 г.

⁷ Беше изготвен допълнителен въпросник към редовния въпросник. В допълнение към „базовите въпроси“, отразяващи най-важните аспекти на измерението на единния пазар, бяха включени и някои допълнителни възможности, във връзка с които държавите членки и заинтересованите страни да споделят данни, ако е уместно.

⁸ Когато е уместно и когато не са обхванати от ПВУ, и в допълнение към доклада относно върховенството на закона, в специфичните за всяка държава препоръки за 2025 г. в рамките на европейския семестър държавите членки се призовават да повишат ефективността на съдебните системи и да засилят борбата с корупцията.

⁹ Тези теми бяха повдигнати от държавите членки и/или стопанските асоциации в процеса на консултации.

органите за контрол на обществените поръчки и на националните органи за защита на конкуренцията¹⁰.

В хода на **подготовката на ЕС за бъдещи присъединявания** един по-голям единен пазар, основан на споделени правни стандарти и взаимно доверие, ще бъде не само по-интегриран, но и по-конкурентоспособен и устойчив, като по този начин ще бъде създадена основана на правила среда, която е от съществено значение за отключване на пълния му потенциал и за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Европа. С напредването на партньорите, обхванати от процеса на разширяване, към членство дружествата както от обхванатия от разширяването регион, така и от държавите членки имат интерес от ефективното осигуряване на равнопоставени условия на конкуренция и укрепване на върховенството на закона, за да им се осигури възможност за пълноценно и справедливо участие в единния пазар. Поради това, въпреки че партньорите, обхванати от процеса на разширяване, не са в рамките на единния пазар, тези аспекти все пак са разгледани в съответните глави по държави.

Основните констатации относно измерението за единния пазар в четирите стълба на доклада са представени в раздел 4.5.

2.2 Предоставяне на подкрепа за върховенството на закона чрез бюджета на ЕС

Както е посочено в политическите насоки на председателя фон дер Лайен, зачитането на принципите на върховенството на закона е задължително условие за финансиране от ЕС. От съществено значение е във връзка с разходите на ЕС да има силни гаранции за върховенството на закона, за да се гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС¹¹.

През последните години станахме свидетели на разработването на нови инструменти, които правят тази връзка по-сигурна и укрепват връзката между върховенството на закона и подкрепата от бюджета на ЕС. Механизмът за възстановяване и устойчивост демонстрира как чрез бюджета на ЕС може да се насърчават реформи, с които се укрепва върховенството на закона в държавите членки, като например реформиране и укрепване на съдебните системи и повишаване на тяхната ефективност чрез цифровизация, укрепване на институциите, борещи се с корупцията, или повишаване на качеството на законодателния процес. Хоризонталното отключващо условие съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби е друг важен инструмент, с който се осигурява спазването на Хартата на основните права на ЕС от страна на държавите членки при усвояването на средства от ЕС. И накрая, с общия режим на обвързаност с условия се защитават средствата от ЕС в случай на нарушения на принципите на върховенството на закона в държавите членки¹².

В следващия дългосрочен бюджет зачитането на върховенството на закона ще трябва да се гарантира по време на цялото усвояване на средствата от ЕС. В допълнение към Регламента относно обвързаността с условия, който ще продължи да се прилага за целия бюджет на ЕС, и въз основа на поуки от опита с различни инструменти ще бъде важно при разработването на бъдещите инструменти на ЕС да се включат силни гаранции, за да се осигури ефективно спазване и да се изгради по-тясна връзка между препоръките в доклада относно върховенството на закона и финансовата подкрепа от бюджета на ЕС¹³.

¹⁰ Въз основа на информационното табло в областта на правосъдието за 2025 г. (https://commission.europa.eu/document/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en).

¹¹ Съобщение „Пътят към следващата многогодишна финансова рамка“, COM(2025) 46 final

¹² Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, стр. 1—10 (наричан по-нататък „Регламент относно обвързаността с условия“).

¹³ Съобщение „Пътят към следващата многогодишна финансова рамка“, COM(2025) 46 final.

По-специално от бъдещите национални и регионални планове за партньорство ще се очаква ефективно да допринасят за подкрепа на реформите, включително чрез справяне със специфичните за всяка държава предизвикателства, посочени в доклада относно върховенството на закона.

Необходимостта от стимулиране на реформите в областта на върховенството на закона във връзка с бюджета има последици и за последващите действия във връзка с препоръките в докладите. Бюджетът на ЕС може да се използва, за да се помогне на държавите членки да постигнат напредък и да инвестират в собствените си национални или регионални реформи. Цифровизацията на съдебните системи, структурите за борба с корупцията, техническата помощ при определянето и прилагането на гаранции или ефективното регулиране са примери за области, в които може да се използва финансиране от ЕС, като се привличат инвестиции за подпомагане на процеса на реформите. Трансграничните инициативи също могат да помогнат за осигуряване на високи стандарти във всички държави членки.

Като част от усилията си за осигуряване на най-ефективна защита на финансовите си интереси ЕС започна и подготвителна работа за преглед на своята структура за борба с измамите. Този всеобхватен преглед, в който са включени всички съответни участници в рамките на структурата на ЕС за борба с измамите, ще се съсредоточи върху възпирането и ще бъдат създадени повече полезни взаимодействия и ефективност между съответните участници, като се избягва дублирането на всеки етап от цикъла на борбата с измамите. Тези етапи са предотвратяване, разкриване, разследване, коригиране на измами и събиране на съответните суми, включително на сумите за бюджета на ЕС.

3. УТВЪРЖДАВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА — РАЗВИТИЯ НА РАВНИЩЕ ЕС

От 2019 г. насам ЕС постепенно задълбочава структурата в областта на върховенството на закона, за да се справи с рисковете, свързани с върховенството на закона, както в отделните държави членки, така и за ЕС като цяло. Целта е да се насърчава култура на върховенство на закона, да се предотвратяват възникващи проблеми и да се реагира ефективно на трайните предизвикателства. За това е необходим разнообразен набор от инструменти в областта на върховенство на закона на равнището на ЕС, за да се адаптират действията с цел постигане на максимално въздействие.

3.1 Диалог и последващи действия по доклада относно върховенството на закона

В **доклада относно върховенството на закона** се предоставя общ преглед на състоянието във всяка държава — членка на ЕС, по отношение на върховенството на закона, а в хода на годишния цикъл докладът служи като насока за действие през цялата година. Докладът помага на държавите членки да установяват проблеми или да обмислят своите реформи и да намират решения, като си сътрудничат с Европейската комисия, с други държави членки и с международни организации и участници, като например Венецианската комисия към Съвета на Европа. През годините докладът укрепи взаимното доверие и спомогна за постигането на споделеното разбиране за начините за създаване на среда, в която върховенството на закона може да процъфтява.

От 2022 г. насам в доклада се включват препоръки към държавите членки, с които се подкрепят усилията им за реформи. Те позволиха ефективно съсредоточаване върху ключови реформи на национално равнище, като държавите членки предприеха — в различна степен — последващи действия по повече от две трети от препоръките,

отправени през 2022, 2023 и 2024 г. Тази устойчива тенденция отразява положителна динамика на реформите в ЕС. Има някои препоръки, чието изпълнение отнема повече време поради текущи политически консултации или консултации със заинтересовани страни, или изборни цикли, които понякога могат да прекъснат напредъка по законодателството. Съществуват обаче и случаи, в които може да има нежелание за предприемане на последващи действия по препоръките или в които има връщане назад.

Докладът и препоръките в него са крайъгълен камък за непрекъснатия диалог с държавите членки и между тях. Този диалог позволява устойчиво и целенасочено решаване на проблеми както след публикуването на докладите, така и при подготовката на следващото им издание. Например редовните срещи на **мрежата от звена за контакт по въпросите на върховенството на закона** изпълняват ролята на форум за споделяне на опит по въпроси от общ интерес, посочени в докладите относно върховенството на закона¹⁴.

В рамките на новия си мандат Комисията пое ангажимент да подобрява контрола и докладването, както и да укрепва принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите, по-специално като се проследява изпълнението на препоръките. Поради това Комисията засили взаимодействието си през цялата година с държавите членки както на политическо, така и на техническо равнище, за да подкрепи изпълнението на препоръките.

Диалогът в областта на върховенството на закона в Съвета по общи въпроси¹⁵, при който докладът относно върховенството на закона се използва като основа за обсъждания, е утвърден форум за политически обмен между държавите членки. Това е възможност за конструктивен диалог, за обсъждане на недостатъците и на най-добрите начини за тяхното отстраняване, както и за обмен на най-добри практики. През 2024 г. диалогът в Съвета по общи въпроси беше разширен, за да бъдат включени държавите, обхванати от процеса на разширяване, които бяха включени в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.¹⁶ Съветът по правосъдие също продължи да обсъжда актуални въпроси в областта на върховенството на закона по време на всяко шестмесечно председателство на Съвета¹⁷.

Европейският парламент продължи практиката си да провежда годишни дебати по докладите относно върховенството на закона, дебати относно отделните държави и специални публични изслушвания относно демокрацията, върховенството на закона и

¹⁴ През последната година обменът на добри практики включваше теми като инициативи за насърчаване на култура на върховенство на закона, измерението за единния пазар във връзка с върховенството на закона и мерки за укрепване на устойчивостта на националните правосъдни системи (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/network-national-contact-points-rule-law_en?prefLang=bg).

¹⁵ В този контекст Съветът по общи въпроси проведе хоризонтално обсъждане на цялостното развитие в областта на върховенството на закона през септември 2024 г. и специфични за държавите обсъждания през ноември 2024 г. и през януари и май 2025 г.

¹⁶ Министри от Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия присъстваха на обмен на мнения относно общата тенденция в положението с върховенството на закона в техните държави, проведен в рамките на Съвета по общи въпроси на 24 септември 2024 г.

¹⁷ През март 2025 г. Съветът по правосъдие обсъди независимостта на съдебната власт и по какъв начин инструментариумът на ЕС би могъл да я насърчи най-ефективно. През октомври 2024 г. Съветът по правосъдие обсъди по какъв начин да се благоприятства за достъпа до правосъдие в контекста на върховенството на закона и конкурентоспособността.

основните права¹⁸. С мандата на Групата за наблюдение на демокрацията, върховенството на закона и основните права (DRFMG), който беше подновен през 2024 г., се поставя допълнителен акцент върху наблюдението от страна на Европейския парламент¹⁹.

Консултативните комитети също продължиха да обсъждат върховенството на закона на равнището на ЕС. **Европейският икономически и социален комитет** проведе петата си годишна конференция за основните права и върховенството на закона и прие две нови становища относно върховенството на закона²⁰. **Комитетът на регионите** започна обмисляне на местната и регионалната гледна точка в прилагането на върховенството на закона²¹.

Комисията организира **национални диалози относно върховенството на закона**²² в тясно сътрудничество с Агенцията за основните права като важна част от процеса на предприемане на последващи действия. На тях се събират различни национални заинтересовани страни с цел тези страни да бъдат включени по-тясно в последващите действия във връзка с доклада относно върховенството на закона и да бъдат установени подходи на сътрудничество за изпълнение на препоръките.

Докладът служи и като стимул за по-задълбочено **взаимодействие с гражданското общество и заинтересованите страни**. Организацията на гражданското общество и други заинтересовани страни — по-специално професионалните организации, представляващи съдии, прокурори и журналисти — играят важна роля в насърчаването на върховенството на закона на място. Тези участници имат ценен принос за доклада. Включването на измерението за единния пазар доведе също така до подновен акцент върху заинтересованите страни от бизнеса. Председателството на Съвета призна ключовата роля на гражданското общество, като през април 2025 г. организира конференция за ролята на гражданското общество в защитата на върховенството на закона като част от програмата на своето председателство.

3.2 Действия на ЕС за утвърждаване на върховенството на закона

ЕС разработи разнообразни инструменти и процеси за утвърждаване на върховенството на закона и неговото последователно прилагане във всички държави членки. Същевременно докладът изпълни ролята на катализатор за нови политики и правни инструменти на ЕС в области като медийния плурализъм и борбата с корупцията, които укрепват върховенството на закона в целия ЕС.

Насърчаване на силна култура на върховенство на закона

¹⁸ Резолюция на Европейския парламент относно Доклада на Комисията от 18 юни 2025 г. относно върховенството на закона за 2024 г. (2024/2078(INI)), както и специални пленарни дебати относно Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. (9 октомври 2024 г.), Малта (23 октомври 2024 г.), Словакия (12 февруари 2025 г.), Унгария (2 април, 21 май и 18 юни 2025 г.) и Испания (18 юни 2025 г.).

¹⁹ За допълнителна информация вж. уебсайта на Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права: (<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/working-groups/drfrm>).

²⁰ „Оценка на годишните доклади на Европейската комисия относно върховенството на закона в Европейския съюз“, прието на 22 януари 2025 г., „Икономическото измерение на върховенството на закона“, прието на 30 април 2025 г.

²¹ „Местната и регионалната гледна точка в прилагането на върховенството на закона в Европейския съюз“, становище, прието на 1 април 2025 г.

²² За допълнителна информация вж. уебсайта на националните диалози относно върховенството на закона (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/national-rule-law-dialogues_en?prefLang=bg).

Повишаването на осведомеността относно културата на върховенство на закона и нейното популяризиране сред европейските граждани, органи и заинтересовани страни е основна цел. Няколко държави членки са въвели важни инициативи за насърчаване на такава култура²³. Комисията стартира комуникационна кампания, достъпна на всички официални езици на ЕС, в която се използва поредица от анимационни видеоклипове, за да се обясни по прост и достъпен начин защо върховенството на закона е от съществено значение в ежедневието²⁴. Насърчаването на култура на върховенство на закона беше и тема на ползотворен обмен на добри практики между държавите членки на една от срещите на националните звена за контакт по въпросите на върховенството на закона²⁵.

Върховенството на закона и процесът на реформи

Върховенството на закона и доброто управление са от основно значение за правилното функциониране на единния пазар, за благоприятната стопанска среда, за устойчивостта на публичните финанси и за успеха на структурните реформи. Тези принципи са неразделна част от **европейския семестър** и произтичащите от него специфични за държавите препоръки.

При изпълнението на тези препоръки много държави членки продължиха да прилагат реформи, съдържащи специфични мерки във връзка с върховенството на закона, в съответствие с поетите ангажименти в техните национални **планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ)**. Това доведе до напредък в укрепването на правосъдните системи, например чрез преразглеждане на системата за налагане на дисциплинарни наказания на съдиите или повишаване на ефективността на съдебната система чрез реструктуриране на съдилищата. Усилията за борба с корупцията също бяха засилени, включително като бяха укрепени институциите, чиято работа е съсредоточена върху борбата с корупцията. Важно въздействие върху върховенството на закона оказват и стъпките за подобряване на законодателния процес, като например въвеждането на задължителни обществени консултации и оценки на въздействието. В някои случаи тези ангажименти по ПВУ бяха сметнати за съществени за защитата на финансовите интереси на ЕС и тяхното изпълнение е предпоставка за получаване на каквито и да е плащания след искане за плащане.

От други източници на **финансиране от ЕС** се подкрепя засилването на капацитета на съдебната система, медиите и гражданското общество за утвърждаване на върховенството на закона и се предоставя техническа помощ за целенасочени реформи. В рамките на настоящата МФР по линия на Инструмента за техническа подкрепа, както и на програми като програма „Граждани, равенство, права и ценности“, програма „Правосъдие“, Европейския социален фонд плюс и „Творческа Европа“ се предлага важна подкрепа за подобряване на публичната администрация и правосъдните системи, както и за справяне с предизвикателствата, свързани с медийния плурализъм и борбата с корупцията.

²³ Например в Испания в плана за действие за демокрация е включено предложение за провеждане на ежегоден парламентарен дебат за оценка на спазването от страна на правителството на принципите на върховенството на закона и на основните права. В Ирландия са разработени инициативи за осигуряване на насърчаването на култура на върховенство на закона във висшето образование.

²⁴ Тази кампания е публикувана в кЪта за обучение на ЕС и е разпространена в над 140 000 училища (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_bg#want-to-learn-more-watch-our-series-of-six-animations).

²⁵ Среща на националните звена за контакт по въпросите на върховенството на закона, 22 октомври 2024 г.

Подкрепа за върховенството на закона с нови правни инструменти и прилагането им в целия ЕС

Комисията също така работи в тясно сътрудничество с държавите членки, за да осигури разработването и прилагането на политики и правни инструменти, с които се укрепва върховенството на закона в ЕС. Например с Европейския акт за свободата на медиите²⁶ бяха задействани проверки за готовност на законодателството на държавите членки преди началото на прилагането на повечето от неговите разпоредби през август 2025 г.²⁷ Новосъздаденият Европейски съвет за медийни услуги, независим консултативен орган, състоящ се от представители на националните медийни регулатори, ще играе централна роля в наблюдението, координирането и подкрепата на медийните политики във всички държави — членки на ЕС. Съветът ще подкрепя държавите — членки на ЕС, по няколко начина, като например предоставяне на експертни насоки, споделяне на най-добри практики, изграждане на капацитет или реагиране при кризи. Съветът ще изготвя и становища относно регулаторни мерки, засягащи дейността на доставчиците на медийни услуги на вътрешния пазар, като например решения за лицензиране, и относно оценки на концентрациите на медийния пазар от гледна точка на вътрешния пазар. Той също така ще съдейства на Комисията при изготвянето на насоки.

Комисията също така работи с държавите членки в подкрепа на транспонирането и прилагането на новата Директива срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие (SLAPP), която съдържа законодателни гаранции за противодействие на съдебни дела, с които се злоупотребява, срещу журналисти и защитници на правата на човека в трансгранични ситуации, както и в подкрепа на изпълнението на по-широката препоръка срещу стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие²⁸. В допълнение към правилата на равнището на ЕС на държавите членки беше препоръчано да предприемат действия на национално равнище, за да защитят журналистите и защитниците на правата на човека от съдебни дела, с които се злоупотребява²⁹. Много държави членки предприеха конкретни стъпки за това, например чрез предоставяне на специално обучение, започване на кампании за повишаване на осведомеността и започване на разработването на механизми за подкрепа³⁰.

За да се засили борбата с корупцията, Комисията подкрепя съзаконодателите в приближаването им към постигане на споразумение по нейното предложение за осъвременяване на действащата правна уредба на ЕС за борба с корупцията³¹. Мрежата на ЕС за борба с корупцията предоставя широк форум за редовно сътрудничество и

²⁶ Регламент (ЕС) 2024/1083 от 11 април 2024 г.

²⁷ По-голямата част от разпоредбите на този акт ще бъдат пряко приложими в ЕС през август 2025 г. Някои специфични разпоредби обаче имат различна дата на прилагане: някои вече са приложими, а разпоредбата относно правото на персонализиране ще влезе в сила през май 2027 г.

²⁸ Директива 2024/1069 относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни искове или съдебни производства, с които се злоупотребява („стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие“); и свързаната с нея Препоръка (ЕС) 2022/758 на Комисията от 27 април 2022 г. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с тази директива, най-късно до 7 май 2026 г.

²⁹ Вж. SWD (2024)292 относно последващите действия по Препоръка 2022/758 на Комисията от 27 април 2022 г.

³⁰ Тези механизми включват органи за връзка, които са входна точка, към която всяко лице, срещу което е насочено SLAPP, може да обърне, за да намери подкрепа.

³¹ Предложение за Директива относно борбата с корупцията, COM(2023) 234 final, 3 май 2023 г.

обмен на добри практики в подкрепа на усилията на държавите членки за насърчаване на почтеността и за борба с корупцията³². Дискусиите в мрежата по въпроси като декларациите за имуществено състояние и разглеждането на случаи на корупция по високите етажи на властта са в съответствие с темите, представени в доклада относно върховенството на закона.

Върховенството на закона в основата на процеса на разширяване и на външната дейност

Защитата на нашите демократични институции и ценности е колективна отговорност, споделена както от държавите членки, така и от институциите на ЕС. Ангажиментът на ЕС да защитава върховенството на закона само се засили в отговор на продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна, която е пряко нападение не само срещу Украйна и нейния народ, но и срещу основните ценности на ЕС и основания на правила международен ред. Същевременно зачитането на върховенството на закона и доброто управление са от съществено значение за противодействие на чуждестранната намеса и манипулациите, целящи да подкопаят демокрациите в ЕС и в държавите в непосредствена близост до него.

Консолидирането на демократичните структури, утвърждаването на върховенството на закона и защитата на основните права са в основата на процеса на разширяване като част от основните принципи на присъединяването към ЕС. В годишния пакет на Комисията относно разширяването се оценява напредъкът на всяка държава въз основа на заслугите ѝ. Преразгледаната методология за разширяване, договорена през 2020 г., допълнително засили необходимостта от осезаеми, устойчиви подобрения в областта на върховенството на закона, преди да може да бъде затворена която и да е глава от преговорите. Партньорите, обхванати от процеса на разширяване, могат също така да разчитат на подкрепа от Съвета на Европа³³, който да им помогне да прилагат стандартите в областта на върховенството на закона, да осигури съответствие с *достиганията на правото* на ЕС и да предоставя стратегически насоки за реформи чрез мониторинг.

След успешното интегриране на Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия в доклада относно върховенството на закона от 2024 г., в Политическите насоки се потвърждава, че с постигането на напредък от страна на партньорите, обхванати от процеса на разширяване, в областта на върховенството на закона и в официалния процес на присъединяване, те ще бъдат постепенно добавяни към този процес, за да спазват ангажимента за поддържане на високи стандарти на върховенство на закона по време на целия им път към присъединяването и като бъдещи държави членки.

Върховенството на закона също така е от основно значение за инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани, инструмента за реформи и растеж за Република Молдова и механизма за Украйна. За да се възползват напълно от тези механизми за подкрепа, държавите трябва да приложат програма за реформи, включваща конкретни стъпки по отношение на основополагащите въпроси.

³² През обхванатия от настоящия доклад период бяха проведени две срещи — през октомври 2024 г. и през юни 2025 г. Мрежата обединява представители на държавите — членки на ЕС, практикуващи специалисти, гражданското общество, международни организации и институции и агенции на ЕС.

³³ [Венецианска комисия, Европейски съд по правата на човека, Европейска комисия за ефикасност на правосъдието \(CEPEJ\) и Група държави срещу корупцията \(GRECO\).](#)

ЕС засилва ангажимента си към международните правни стандарти чрез процеса на присъединяване към Европейската конвенция за правата на човека и чрез текущия преглед в контекста на Конвенцията на ООН срещу корупцията.

3.3 Действия на ЕС в отговор на нарушения на принципите на върховенството на закона

ЕС укрепи капацитета си за ефективно реагиране на нарушения на принципите на върховенството на закона, като използва набор от инструменти, в това число производства за установяване на нарушение, съдебната практика на Съда на ЕС, процедурата по член 7 и Регламента относно обвързаността с условия.

Реагиране на предизвикателства в областта на върховенството на закона

Комисията продължи да изпълнява ролята си на пазител на Договорите за ЕС, като започна производства за установяване на нарушение за справяне с конкретни нарушения на принципите на върховенството на закона. Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) също продължи да постановява важни решения по въпроси на върховенството на закона, с които допълнително се изясняват изискванията съгласно правото на ЕС. Това включва решения относно заплатите в съдебната власт³⁴, отнемането на дела от съдии³⁵, разпределянето на делата³⁶ или допустимостта на преюдициални запитвания³⁷.

В Политическите насоки ясно се посочва, че прилагането на законодателството чрез производства за установяване на нарушение и засиленото прилагане на механизма по член 7 от ДЕС трябва да продължат да се използва ефективно, включително в един бъдещ разширен ЕС³⁸. Процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, с която на Съвета се позволява да установи наличието на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на ЕС и да предприема последващи действия във връзка с такива рискове, продължава по отношение на Унгария³⁹. Съветът проведе изслушване за запознаване с актуалното състояние по отношение на Унгария през ноември 2024 г. и официално изслушване през май 2025 г.

Защита на бюджета на ЕС от нарушения на принципите на върховенството на закона

Нарушенията на принципите на върховенството на закона могат да навредят сериозно и на финансовите интереси на Съюза. Доброто финансово управление може да бъде

³⁴ Решение от 25 февруари 2025 г., съединени дела C-146/23 и C-374/23, с което се пояснява, че съгласно член 19, параграф 1 от ДЕС правилата за определяне на възнаграждението на съдиите трябва да са обективни, предвидими, стабилни, прозрачни и предвидени в закон.

³⁵ С решение от 6 март 2025 г., съединени дела C-647/21 и C-648/21, бе постановено, че законодателство, което позволява решения за отнемане на дела от съдия, противоречи на член 19, параграф 1 от ДЕС, ако решенията не се основават на обективни и точни критерии, установени в закона, или ако законодателството не съдържа гаранции срещу произволни решения.

³⁶ С решение от 14 ноември 2024 г., дело C-197/23, бе постановено, че правото на ЕС не допуска национално законодателство, което пречи на апелативния съд да осъществи контрол върху преразпределянето на дело на друг съдия от първа инстанция.

³⁷ Решение от 7 ноември 2024 г., дело C-326/23. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., Полша, стр. 4.

³⁸ Политически насоки за следващата Европейска комисия 2024—2029 г.

³⁹ Процедурата беше започната от Европейския парламент през 2018 г. Процедурата, започната през 2017 г. от Комисията по отношение на Полша, беше прекратена през 2024 г. въз основа на оценката на Комисията, че вече не съществува очевиден риск от тежко нарушение на върховенството на закона от страна на Полша.

осигурено единствено ако публичните органи действат в съответствие със закона, ако нарушенията на закона се преследват ефективно от службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, и ако произволните или незаконните решения на публичните органи могат да бъдат предмет на ефективен съдебен контрол.

Общият режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза се задейства, когато е налице достатъчно пряка връзка между нарушенията на принципите на върховенството на закона и бюджета на Съюза и ако други процедури, предвидени в законодателството на Съюза, не биха позволили да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза. Мерките за защита, приети от Съвета през декември 2022 г. в рамките на процедурата, започната от Комисията срещу Унгария съгласно Регламента относно обвързаността с условия, все още са в сила⁴⁰.

За установяването на нарушения на принципите на върховенството на закона и на достатъчно пряка връзка с бюджета на ЕС е необходима задълбочена оценка от страна на Комисията. Докладът относно върховенството на закона е ключов източник на информация за прилагането на Регламента относно обвързаността с условия и няколко области, обхванати от доклада⁴¹, може да бъдат от пряко значение. Те включват по-специално правосъдната система, както и правилното функциониране на службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, и ефективния съдебен контрол от независими съдилища. Те може да се отнасят и до борбата с корупцията по отношение на функционирането на органите при изпълнението на бюджета на Съюза или осъществяването на финансов контрол, мониторинг и одит; предотвратяването и санкционирането на измами и корупция; и ефективното и навременно сътрудничество с Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската прокуратура.

4. ОСНОВНИ АСПЕКТИ НА СИТУАЦИЯТА В ОБЛАСТТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ

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

Оценката в главите по държави за всяка държава членка и държава, обхваната от процеса на разширяване, е изготвена в съответствие с установената методология, използвана в предишните издания на доклада⁴². По отношение на партньорите, обхванати от процеса на разширяване, годишният пакет на Комисията относно разширяването обхваща състоянието на готовност и напредъка в привеждането в съответствие с *достиганията на правото* на ЕС и европейските стандарти, включително по всички аспекти на върховенството на закона. В главите по държави от доклада относно върховенството на закона за избраните партньори, обхванати от процеса на разширяване, може да се прави позоваване на насоките, дадени на партньорите в процеса на разширяване, и да се подчертава взаимното допълване между този процес и доклада относно върховенството на закона.

⁴⁰ На 17 декември 2024 г. Комисията стигна до заключението, че мерките, приети от Съвета през 2022 г., следва да останат в сила, тъй като с измененията относно „тръстовете в обществен интерес“ не са взети адекватно предвид опасенията, които Съветът е имал (вж. C(2024) 9140 final). На 13 декември 2023 г. Комисията вече беше стигнала до заключението, че мерките, приети от Съвета, следва да останат в сила, тъй като Унгария не е приела никакви нови мерки за отстраняване на оставащите опасения, C(2023) 8999 final.

⁴¹ Вж. член 3 и член 4, параграф 2 от Регламента относно обвързаността с условия.

⁴² Методологията е достъпна тук: https://commission.europa.eu/document/72742fd9-3ce0-4d23-9086-58f885f84cdd_en?prefLang=bg.

Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена самостоятелно от Комисията, като се акцентира върху обобщаването на значимите промени от юли 2024 г. насам. Във всяка глава за държава анализът се съсредоточава върху теми, по които са настъпили значителни промени или по които установените в предишните доклади значителни предизвикателства продължават да съществуват. В анализа се съдържа качествена оценка на постигнатия от държавите членки напредък към изпълнението на препоръките от 2024 г.⁴³ Препоръките от 2025 г. продължават да имат за цел да се подкрепят усилията на държавите членки за постигане на напредък по реформите⁴⁴. В настоящия доклад няма препоръки към държавите, обхванати от процеса на разширяване, тъй като тези препоръки се отправят в контекста на годишния пакет относно разширяването.

Докладът е резултат от тясно сътрудничество с националните органи и се основава на редица национални, международни и други източници⁴⁵, както и на данни, събрани от Комисията⁴⁶. Държавите членки и държавите, обхванати от процеса на разширяване, бяха поканени да дадат своя принос, да предоставят писмена информация и да участват в специалните посещения в държавите⁴⁷. Беше проведена и целева консултация със заинтересованите страни, която осигури ценна хоризонтална и специфична за всяка държава информация⁴⁸. Съветът на Европа също предостави преглед на последните си становища и доклади⁴⁹. Преди приемането на настоящия доклад на националните органи бе дадена възможност да предоставят актуализирана фактологична информация за посветената на тяхната държава глава от доклада. Приетият доклад служи като основа за последващи обсъждания на Комисията с националните правителства и парламенти.

⁴³ В зависимост от постигнатия напредък по различните подчасти на всяка препоръка и от това дали препоръките са пренесени от доклада за 2023 г. Комисията стигна до заключение във всеки отделен случай, като използва една от следните категории: липса на (по-нататъшен) напредък, ограничен напредък, известен (по-нататъшен) напредък, значителен напредък и цялостно изпълнение.

⁴⁴ Принципите, въз основа на които са изготвени препоръките, са същите като през предишните години (вж. COM(2022) 500, стр. 3—4). Препоръките не засягат производствата по искове, които Комисията може да започне по силата на други правни инструменти.

⁴⁵ Използваните източници включват писмена информация, получена от държавите членки, информация, получена по време на целевата консултация със заинтересованите страни, информация, изготвена от международни организации като Съвета на Европа, ОИСР и ООН, и информация, предоставена по време на посещенията в държавите. Комисията използва тези източници, за да изготви своята оценка, но изготвянето на заключенията на Комисията остава нейна отговорност.

⁴⁶ По-специално информационното табло на ЕС в областта на правосъдието предоставя сравнителни и надеждни данни за ефективността, качеството и независимостта на правосъдните системи в държавите — членки на ЕС. Целта му е да помогне на ЕС и държавите членки да увеличат ефективността на своите национални правосъдни системи.

⁴⁷ Информацията, предоставена от държавите членки, може да бъде намерена тук: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-input-member-states-and-enlargement-countries_en. Информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави. По време на тези посещения в държавите, проведени онлайн, Комисията разговаря с националните органи на държавите членки, включително съдебните и независимите органи, правоприлагащите органи и други заинтересовани страни, като например сдружения на журналисти и гражданското общество.

⁴⁸ Информацията, предоставена от заинтересованите страни, може да бъде намерена тук: https://commission.europa.eu/document/522cf36e-c82d-413a-8d43-fda1f37e3ae2_en.

⁴⁹ Информацията, предоставена от Съвета на Европа, може да бъде намерена тук: https://commission.europa.eu/document/e2050d5c-8874-4138-ac67-b018ff9f278e_en.

4.1 Правосъдни системи

Ефективните, добре функциониращи и напълно независими правосъдни системи са от съществено значение за прилагането и изпълнението както на правото на ЕС, така и на националното право. Независимостта на съдебната власт е от решаващо значение за гарантирането на справедливостта на съдебните производства и за осигуряването на ефективна съдебна защита на личните права⁵⁰. Достъпът до независими съдилища и възможността да се търси съдебен контрол са от фундаментално значение за върховенството на закона.

При създаването на своите правосъдни системи държавите членки трябва изцяло да спазват изискванията, установени в правото на ЕС и съдебната практика на Съда на ЕС. Съществуват и европейски стандарти, разработени от Съвета на Европа и Венецианската комисия, които трябва да се вземат предвид. Европейските съдебни мрежи и асоциации имат важен принос за насърчаването и отстояването на върховенството на закона и допринасят за разработването на европейски стандарти⁵¹. Адвокатите и адвокатските колегии също играят важна роля в това отношение.

Усещане за независимостта на съдебната власт в ЕС

Проведените през 2025 г. проучвания на Евробарометър показват, че усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост се е увеличило в 13 държави членки, останало е стабилно в три и е намаляло в 11. По подобен начин усещането сред предприятията се е увеличило в 15 държави членки, останало е стабилно в две и е намаляло в 10⁵². Добре функциониращите и напълно независими правосъдни системи са от полза както за гражданите, така и за предприятията, а положителното им въздействие върху инвестициите допринася за растежа и конкурентоспособността. Във [Финландия](#), [Дания](#), [Ирландия](#), [Нидерландия](#), [Люксембург](#) и [Швеция](#) равнището на усещането за независимост сред широката общественост или дружествата продължава да бъде особено високо (над 75 %), докато в [Хърватия](#), [България](#) и [Полша](#) то се запазва много ниско (под 30 %). По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, резултатите от проучването на Евробарометър показват в най-добрия случай средно равнище на усещането за независимост.

Съдебните съвети и процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии като основни гаранции за независимостта на съдебната власт

Процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии, заедно с правомощията и структурата на съдебните съвети, са от основно значение за запазването на независимостта на съдебната власт. Когато има създадени съдебни съвети, те действат като буфер между съдебната власт и другите власти по въпроси като назначаването и кариерното развитие, както и при управлението на правосъдната система⁵³. Съветът на Европа разработи европейски стандарти за това как следва да бъдат структурирани тези съвети, за да се защитава ефективно тяхната независимост,

⁵⁰ Член 19 от Договора за Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права.

⁵¹ Като например Европейската мрежа на съдебните съвети, Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС, Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС, Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа и Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) към Съвета на Европа.

⁵² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г., графики 50 и 52.

⁵³ Съдът на ЕС признава, че когато съдебен съвет участва в процедура по назначаване, в която участват политически органи, той може да допринесе за една по-обективна процедура. Вж. например решение от 2 март 2021 г., *АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове)*.

включително по отношение на състава им⁵⁴. За да функционират ефективно, съдебните съвети се нуждаят от достатъчно ресурси и административна независимост.

Няколко държави членки постигнаха напредък в законодателните усилия за укрепване на независимостта и ефективността на съдебните съвети. В [Ирландия](#) започна работа новосъздадената Комисия за назначения в съдебната система. В [Люксембург](#) Националният съвет за правосъдие, създаден през 2023 г., вече функционира пълноценно и работи ефективно.

В други държави членки инициативите продължават. В [Испания](#) структуриран диалог, проведен през 2024 г. с Европейската комисия, доведе до подновяването на състава на съдебния съвет и бяха предприети стъпки за адаптиране на процедурата за назначаване на съдиите — членове на съвета. В [Италия](#), след приключването на реформата на правосъдната система, Висшият съдебен съвет изпълнява своите задачи, а реформата за разделяне на кариерите на съдиите и прокурорите, която включва създаването на два отделни Висши съвета, беше одобрена от Камарата на депутатите и в момента се обсъжда в Сената. В [Швеция](#) правителството представи предложения за по-нататъшно укрепване на независимостта на съдебната власт, по-специално по отношение на назначенията на съдиите и дисциплинарните производства. В [Полша](#) законът, с който се преодолява липсата на независимост на Националния съдебен съвет, беше приет от парламента, но все още не е влязъл в сила поради отнасянето му към Конституционния съд, а правителството работи по преработено предложение. В [Естония](#) стартира реформата на Съвета за управление на съдилищата, която има за цел да се прехвърлят правомощия от Министерството на правосъдието, да се превърне Съветът в постоянен орган и да се измени съставът му.

Същевременно Висшият съдебен съвет в [Португалия](#) призова за обмисляне на възможни механизми за осигуряване на неговата стабилност и защита на неговата независимост. В [България](#) измененията в състава на Висшия съдебен съвет, насочени към преодоляване на дългогодишни опасения, бяха отменени от Конституционния съд, тъй като не бяха приети от компетентния орган, което означава, че въпросът за състава и функционирането на Висшия съдебен съвет остава нерешен. [Словакия](#) предвижда разширяване на ролята, която се дава на Съдебния съвет в области като дисциплинарните производства. Въпреки че продължава обмислянето във връзка с въвеждането мерки за осигуряване на достатъчни гаранции за независимостта по отношение на освобождаването от длъжност на членовете на Съдебния съвет, не са предприети официални стъпки.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Черна гора](#) прилагането на изменената по-рано правна уредба доведе до някои първоначални положителни резултати, но съставът на съдебния съвет и прокурорския съвет все още не е подобрен. В [Албания](#) продължават да съществуват проблеми във връзка с управлението на назначенията и решенията, свързани с кариерата на магистратите, както и на членовете на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, които не са магистрати.

Процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии са от ключово значение за независимостта на съдебната власт и за общественото мнение. Съдът на ЕС постанови, че за независимостта на съдебната власт е необходимо условията и правилата, уреждащи назначенията в съдебната система, да бъдат достатъчни, за да се предотвратят оправданите съмнения относно неподатливостта на съдиите на влиянието

⁵⁴ Вж. по-специално Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа.

на външни фактори⁵⁵. В няколко държави членки продължават усилията за подобряване на процедурите за назначаване в съдебната система, включително като последващи действия по отношение на препоръките от 2024 г. В [Малта](#) в парламента се провеждат обсъждания за всеобхватна конституционна реформа, в рамките на която се предвижда участието на съдебната власт в процедурата за назначаване на председателя на Върховния съд. В [Гърция](#) съдебната власт участва за първи път в назначенията на най-високите длъжности в системата на съдилищата. В [Германия](#) с нова реформа за засилване на устойчивостта на Конституционния съд в Конституцията бяха закрепени определени гаранции за неговото функциониране и независимост. В [Кипър](#) въведеният неотдавна съдебен контрол върху решенията на Висшия съдебен съвет засили прозрачността и отчетността. В [Литва](#) бяха предприети стъпки за увеличаване на прозрачността на процеса на назначенията.

В други държави членки реформите напредват бавно. Във [Финландия](#) бяха предприети само ограничени стъпки за постигане на напредък в реформата на назначаването на непрофесионални съдии. В [Швеция](#) дебатът за засилване на гаранциите за осигуряване на независимост при номинирането на непрофесионални съдии все още продължава.

В някои държави членки продължават да съществуват предизвикателства във връзка с назначенията на висши съдебни длъжности и на длъжностите председатели на съдилища, въпреки че въздействието и тежестта на тези предизвикателства са различни. В [Унгария](#) бяха въведени нови правила за назначаването и кариерата на съдиите, но процесът не винаги включваше консултация с Националния съдебен съвет по някои от съответните законодателни изменения. В [Латвия](#) все още не са предприети действия по отношение на необходимостта от гаранции за защита на процедурата за назначаване на съдии във Върховния съд. В [Австрия](#) не са предприети стъпки за въвеждане на систематично участие на съдебната власт в назначаването на председатели на административните съдилища.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Черна гора](#) новият председател на Върховния съд беше назначен с единодушие. В [Северна Македония](#) в цялата съдебна власт бяха предприети мерки за повишаване на прозрачността, въпреки че продължават да съществуват известни опасения по отношение на решенията за назначаване.

В няколко държави членки съществуват опасения за неправилен натиск върху съдебната власт. В [Унгария](#) продължава неправилен натиск върху някои съдии в съдебната власт, по-специално във връзка с вътрешни дебати по ключови въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт. В [България](#) *ad hoc* комисиите, създадени за разследване на случаи на сплашване на магистрати и възможно проникване в съдебната власт, приключиха работата си. По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Сърбия](#) политическият натиск върху съдебната власт и прокуратурата продължи да е силен, като Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет, правителството и парламентът не предприеха никакви или почти никакви последващи действия. В [Северна Македония](#) намесата и натискът от страна на други държавни органи пораждат сериозни опасения по отношение на зачитането на независимостта на съдебната власт.

Автономност и независимост на прокуратурата

⁵⁵ Вж. решения, в това число от 15 юли 2021 г., C-791/19 *Комисия/Полиа*; от 20 април 2021 г., C-896/19 *Repubblika/II-Prim Ministru*; и от 2 март 2021 г., C-824/18 *AB* и др. (*Назначаване на съдиите във Върховния съд*).

Въпреки че структурата на националните прокуратури се различава в различните държави членки, са необходими институционални гаранции, за да се осигури автономността на прокуратурата, така че тя да може да работи без външна намеса⁵⁶. Тази автономност е от решаващо значение за прилагането както на националното, така и на европейското наказателно право.

Беше постигнат напредък по реформите за укрепване на институционалните защитни механизми за прокуратурата, като някои от тези реформи са в отговор на препоръките от 2024 г. В [Словения](#) влязоха в сила защитните механизми за независимостта на съдебната власт и автономността на прокурорите по отношение на парламентарните разследвания. В [Испания](#) се провеждат консултации по проект за реформа на статута на главния прокурор, включващ отделяне на мандата на главния прокурор от този на правителството, преди реформата да бъде одобрена от правителството и внесена в парламента. В [Кипър](#) се постига напредък по реформата на Правното ведомство, в която се предвижда по-ясно разграничение между консултативните и прокурорските функции на главния прокурор. В [Полша](#) са предприети значителни стъпки за отделяне на длъжността на министъра на правосъдието от тази на главния прокурор, въпреки че закон за тази цел все още не е приет. В [Румъния](#) се обмислят законодателни стъпки за засилване на защитните механизми, отнасящи се до независимостта на високопоставените прокурори.

В [Австрия](#) все още няма напредък в създаването на независима Федерална прокуратура, въпреки че то е включено в програмата на правителството и се подготвят законопроекта. В [България](#), въпреки че механизмът за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници бе обявен за конституционносъобразен, все още предстои да бъдат решени процедурни въпроси, за да се осигури пълната му ефективност. В [Унгария](#) с поправка на конституцията се премахва изискването главният прокурор да бъде избран измежду прокурорите. В [Словакия](#) правомощието на главния прокурор да отменя окончателни решения на прокурори, сега съчетано с нова рамка за прокуратурата, продължава да бъде проблем.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Северна Македония](#) са в ход процеси на изготвяне на законодателство по отношение на независимостта на съдебната власт и автономността на прокуратурата. В [Сърбия](#) съществуват опасения по отношение на автономността на прокуратурата, а ефективността и поверителността на наказателните разследвания са възпрепятствани от недостатъци в законодателството и практиката.

Осигуряване на отчетност и гарантиране на независимостта при дисциплинарни производства

Съдът на ЕС заяви ясно, че дисциплинарните производства не трябва да се използват като форма за упражняване на политически контрол върху съдебната власт⁵⁷. Гаранциите включват правила, с които се определя какво представлява дисциплинарно нарушение, и приложимите наказания. Дисциплинарните производства следва да се

⁵⁶ Вж. сборника със становища и доклади на Венецианската комисия във връзка с прокурорите ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)).

⁵⁷ Съдът припомни този принцип по дела, отнасящи се до дисциплинарната колегия на Върховния съд на Полша (решение от 5 юни 2023 г., C-204/21, *Комисия/Полша*) и Съдебния инспекторат на Румъния (решения от 11 май 2023 г., дело 817/21 *Inspekția Judiciară*, и от 18 май 2021 г., C-83/19 и др., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' и др./Inspekția Judiciară и др.*).

провеждат от независим орган, в тях следва да се зачита правото на защита и следва да е възможно те да бъдат оспорвани пред съд⁵⁸.

В няколко държави членки се запази тенденцията на увеличаване на гаранциите при дисциплинарните производства. В [Чехия](#) влезе в сила нова дисциплинарна процедура за съдии, прокурори и съдебни изпълнители, с която се въвежда възможност за обжалване. В [Словения](#) изменения, предвиждащи гаранции в дисциплинарната уредба за съдиите, се обсъждат в парламента. В някои държави членки обаче съществуват опасения. В [Гърция](#) решението за започване на дисциплинарни производства срещу съдии на основания, произтичащи от съдържанието на техните решения, предизвика дебат в магистратурата. В [Словакия](#), въпреки че бяха предприети някои стъпки за изясняване на определени процедурни аспекти, а правителството заяви готовност за по-нататъшни законодателни действия, все още е необходимо да се постигне по-нататъшен напредък по въвеждането на достатъчни гаранции по отношение на наказателната отговорност за съдебни решения.

За ефективната защита на независимостта на съдебната власт е необходима култура на почтеност и безпристрастност. Няколко държави членки прилагат политики и практики за насърчаване на почтеността в рамките на съдебната власт. Сред примерите е [Литва](#), където на съдебната власт се предоставя обучение, насочено към насърчаване на среда на противодействие на корупцията. В [Хърватия](#) продължават усилията за поддържане и увеличаване на почтеността на съдиите и държавните прокурори.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, [Албания](#) продължи прилагането на съдебните реформи и процесът на проучване на всички съдии и прокурори беше приключен на първа инстанция, с което допълнително се засили отчетността. В [Черна гора](#) насърчаването и прилагането на етиката и професионалните стандарти сред съдиите и прокурорите бяха подобрени.

Усилия за подобряване на качеството и ефикасността на правосъдието

Ефикасността на правосъдните системи е необходимо условие за защитата на правата, за правната сигурност и за общественото доверие. Ключови мерки са управлението на натовареността и бързината на решенията. Прекомерно дългите производства създават изоставане и подкопават доверието на гражданите в националните правосъдни системи. Забавянията имат също така сериозни последици за бизнес решенията и инвестициите.

В няколко държави членки са в ход реформи за повишаване на ефикасността на правосъдието. В [Чехия](#) се наблюдават допълнителни подобрения във времето за произнасяне на решения по делата. [Естония](#) [Белгия](#) и [Испания](#) предприемат стъпки за повишаване на ефикасността. В [Германия](#) е въведена нова процедура за по-ефикасно разглеждане на „масовите“ граждански дела.

Някои държави членки обаче все още са изправени пред дългогодишни предизвикателства по отношение на ефикасността на правосъдните си системи. В [Гърция](#), [Италия](#), [Малта](#) и [Хърватия](#), въпреки предприетите важни стъпки, продължителността на съдебните производства остава сериозен проблем. В [Португалия](#), въпреки че ефикасността на административните и данъчните съдилища се подобри на първа инстанция, предприятията посочиха сериозни предизвикателства по отношение на времето за постановяване на решения, по-специално във второинстанционните съдилища. В [Сърбия](#) общата картина продължава да е положителна за гражданските, търговските и наказателните дела, като същевременно продължават да съществуват

⁵⁸ Решение от 25 юли 2018 г., *LM*, C-216/18 PPU, точка 67.

сериозни предизвикателства при разглеждането на административни дела и конституционни жалби.

Ефикасните правосъдни системи се основават на подходящи ресурси, включително на необходимите инвестиции в инфраструктура, както и на квалифициран, обучен и добре платен персонал. Предвидимостта може да е от ключово значение за доверието в съдебната система и за привличането на нови служители⁵⁹. Много държави членки продължиха да инвестират в своите правосъдни системи, често въпреки големия натиск върху публичните разходи. [Португалия](#) предприе значителни стъпки за увеличаване на човешките ресурси, разпределени за правосъдието, с нови назначения и законодателни промени. [Нидерландия](#), [Румъния](#), [Швеция](#) и [Дания](#) също предприеха стъпки за увеличаване на ресурсите за правосъдната система. В [Словения](#) заплатите на съдиите бяха увеличени и в закона беше въведен механизъм за автоматично индексирание. В [Хърватия](#) в закона бяха въведени обективни критерии за актуализиране на възнагражденията на съдиите и прокурорите. В [Унгария](#) заплатите в съдебната система ще се увеличават на три стъпки до 2027 г.

Размерът на възнагражденията обикновено влияе върху привлекателността на съдебната професия. В [Германия](#) са предприети някои стъпки по отношение на равнището на възнагражденията на съдиите и прокурорите, като продължават да съществуват предизвикателства, свързани с набирането на персонал в съдебната власт. В [Кипър](#) предизвикателствата, свързани с ресурсите и инфраструктурата, продължават да засягат работата на съдиите от първа инстанция. Недостигът на финансови и човешки ресурси продължава да оказва отрицателно въздействие върху качеството на правосъдието в [Албания](#). Ограничените финансови ресурси в [Северна Македония](#) продължават да оказват влияние върху финансовата автономност на съдебната власт.

Инвестирането в цифровизация може да повиши ефикасността и достъпността на правосъдните системи, както и да подобри тяхната устойчивост. Беше постигнат напредък по инициативите за цифровизация в [Дания](#), [Естония](#), [Ирландия](#), [Гърция](#), [Испания](#), [Франция](#), [Люксембург](#), [Малта](#) и [Полша](#). Резултатите обаче могат да бъдат смесени от гледна точка на прилагането им на практика. В [България](#) бяха въведени нови цифрови инструменти за достъп до правосъдие, но електронни инструменти за комуникация все още липсват. В [Чехия](#) видеоконферентната връзка е добре установена и беше допълнително подкрепена от последните законодателни промени, а въвеждането на системата за „електронни досиета“ беше допълнително забавено. В [Италия](#), въпреки че всички останали клонове на правосъдната система са напълно цифровизирани, цифровите решения в наказателните съдилища все още са ограничени поради технически предизвикателства, за разрешаването на които до края на 2025 г. Министерството на правосъдието полага усилия. [Албания](#) въвежда нови инициативи за цифровизация и модерна интегрирана електронна система за управление на делата в съдилищата и прокуратурите, а в [Сърбия](#) се въвежда нова система за управление на делата в прокуратурата. Усилията за по-нататъшно подобряване на цифровите инструменти продължават и в [Северна Македония](#), но продължават да съществуват предизвикателства, като например остарялата инфраструктура.

⁵⁹ Решение от 25 февруари 2025 г., съединени дела C-146/23 и C-374/23, в което Съдът поясни, че съгласно член 19, параграф 1 от ДЕС подробните правила за определяне на възнаграждението на съдиите трябва да са обективни, предвидими, стабилни, прозрачни и предвидени в закон.

Достъп до правосъдие и ролята на адвокатите в правосъдната система

Адвокатите, адвокатските колегии и други юридически професии, като например нотариусите, играят ключова роля в утвърждаването на върховенството на закона. Приетата неотдавна Конвенция на Съвета на Европа за защита на професията на адвоката е важна стъпка към това да се гарантира, че адвокатите да могат да изпълняват основната роля, която им е отредена в едно демократично общество⁶⁰.

Разходите за водене на съдебни дела и достъпът до правна помощ са от ключово значение за осигуряването на реален достъп до правосъдие. В [Ирландия](#) бяха предприети допълнителни стъпки за намаляване на разходите за водене на съдебни дела, беше завършен общият преглед на схемата за правна помощ по граждански дела и се подготвя реформа на системата за правна помощ по наказателни дела. В [Испания](#) рамката за правна помощ беше засилена, а в [Дания](#) беше възобновен прегледът на системата за правна помощ. В [Нидерландия](#) в рамките на независим преглед беше препоръчано да се увеличат хонорарите на адвокатите, предоставящи правна помощ. Новите правила за правната помощ в [Португалия](#) имат за цел да се преодолее ниското равнище на възнаграждението на доставчиците на правна помощ, въпреки че Адвокатската колегия призова за допълнителни промени.

Функционираща правосъдна система е система, в която адвокатите имат свободата да изпълняват ролите си за предоставяне на съвети и представляване на своите клиенти. В [Белгия](#) след приемането на директиви, с които се забраняват записите на срещи между адвокат и клиенти, адвокатите призоваха за допълнителни процесуални гаранции за защита на адвокатската тайна. В [Литва](#) продължават да се изразяват опасения относно зачитането на поверителността на отношенията между адвокат и клиент.

4.2 Уредба за борба с корупцията

Корупцията разяжда доверието в публичните институции, нанася вреди на предоставянето на обществени услуги и създава усещане за несправедливост и недоверие. Тя често е свързана с други престъпления, по-специално изпирането на пари, като незаконните печалби се прикриват чрез схеми за изпиране на пари. Ефективната борба с корупцията се основава на всеобхватен подход, в който са съчетани превантивни и репресивни мерки в стабилна правна и институционална рамка, придружени от ефективни разследвания и наказателни преследвания. Необходими са превантивни мерки и кампании за повишаване на осведомеността, за да се насърчи почтеността и да се сведе до минимум възможността за корупция.

Възприятие на корупцията в ЕС

От резултатите от индекса за възприятие на корупцията⁶¹ отново е видно, че осем от двадесетте държави с най-добри резултати в международен план са държави — членки на ЕС⁶². Все пак продължава да има различия между държавите членки⁶³. Партньорите, обхванати от процеса на разширяване, са с резултат под средния в тази класация⁶⁴. От проучванията на Евробарометър от 2025 г. относно корупцията е видно, че корупцията

⁶⁰ Конвенция на Съвета на Европа за защита на професията на адвоката, CM(2024)191-add1final.

⁶¹ „Прозрачност без граници“ (2025 г.) (<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>)

⁶² Осем държави членки са сред първите 20, с три повече, отколкото през предходната година. Четири държави членки (Дания, Финландия, Люксембург и Швеция) са с резултат от индекса 80 или повече точки от 100, а други (Нидерландия, Ирландия, Естония и Германия) имат над 70 от 100 точки.

⁶³ Резултати под 50 точки се наблюдават в Гърция (49), Словакия (49), Хърватия (47), Румъния (46), България (43) и Унгария (41).

⁶⁴ Резултати под 50 точки се наблюдават в Черна гора (46), Албания (42), Северна Македония (40) и Сърбия (35).

остава източник на сериозна тревога за гражданите и предприятията в ЕС. Около 7 от 10 европейци (69 %) вярват, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, а над 4 от 10 европейци (44 %) считат, че равнището на корупция в страната им се е увеличило. Едва 32 % от гражданите считат, че усилията на техните правителства за борба с корупцията са ефективни. По подобен начин повечето европейски дружества (63 %) считат, че проблемът с корупцията е широко разпространен в тяхната страна, а едва около половината (52 %) считат, че е вероятно корумпираните лица или предприятия да бъдат заловени или докладвани на полицията или прокуратурата.

Национални стратегии за борба с корупцията и тяхното изпълнение

Значението на поддържането на ефективни политики за борба с корупцията е признато в международното право⁶⁵. Националните стратегии за борба с корупцията могат да гарантират, че държавите членки следват всеобхватен, последователен и интегриран подход, който дава възможност действията в борбата с корупцията да бъдат интегрирани във всички съответни сектори на политиката. Понастоящем почти всички държави членки са въвели национални стратегии за борба с корупцията, макар че обхватът им може да е различен⁶⁶.

В [Румъния](#), [Естония](#) и [Гърция](#) се подготвят актуализирани стратегически рамки, а прилагането на съществуващите върви по план. [Нидерландия](#) прие първа национална политика за борба с корупцията, а във [Франция](#) се очаква новият план за борба с корупцията да бъде приет до лятото на 2025 г. [Словения](#) прие новата си стратегия за борба с корупцията, в която е възприет подход, обхващащ цялото общество, за смекчаване на корупцията и повишаване на прозрачността и почтеността. [Финландия](#) прие нов план за действие за борба с корупцията. В [Ирландия](#) се наблюдава известно забавяне при изготвянето на нова стратегическа рамка.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, [Албания](#) и [Сърбия](#) приеха многогодишни стратегии за борба с корупцията. В [Черна гора](#), където правната уредба за борба с корупцията е като цяло налице, прилагането на стратегията за борба с корупцията за периода 2024—2028 г. и плана за действие към нея продължава, но все още съществуват предизвикателства по отношение на мониторинга. В [Северна Македония](#) прилагането на националната стратегия за борба с корупцията продължава да е като цяло недостатъчно.

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

За ефективната борба с корупцията е необходимо да се поддържат стабилна правна и административна уредба за борба с корупцията и стабилни и независими институции, които да я прилагат. Счита се, че правната уредба във всички държави членки и в държавите, обхванати от процеса на разширяване и включени в настоящия доклад, е стабилна и като цяло са в ход или се предвиждат действия за преодоляване на някои специфични. След като бъде приета, Директивата на ЕС относно борбата с корупцията

⁶⁵ От страните по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията се изисква, в съответствие с основните принципи на техните правни системи, да развият и прилагат или поддържат ефективни и координирани антикорупционни политики, които насърчават участието на обществото и отразяват принципите на правовия ред и доброто управление на публичните дела и на публичната собственост, интегритета, прозрачността и отговорността. Всички държави — членки и ЕС са страни по нея. Вж. също Изявлението от Куала Лумпур относно стратегиите за борба с корупцията.

⁶⁶ Понастоящем 21 държави членки разполагат със специални стратегии или програми за борба с корупцията; в почти всички останали елементи за борба с корупцията са включени в други национални стратегии и планове за действие.

ще предостави допълнителна възможност на държавите членки да укрепят своите уредби⁶⁷.

Няколко държави членки предприеха реформи в областта на наказателното право с цел засилване на борбата с корупцията. [Швеция](#) прие ново законодателство за увеличаване на давностните срокове за най-тежките корупционни престъпления. [Хърватия](#) подготвя проектозакон в подкрепа на по-ефективното разследване и наказателно преследване на корупционни престъпления и за засилване на компетентностите на специализираната прокуратура. В [Германия](#) е налице подновен ангажимент за справяне с финансовите престъпления, включително корупцията, а по плановите за корпоративни санкции за подкупване на чужди длъжностни лица беше постигнат голям напредък преди преждевременното разпускане на парламента. Работата по преразглеждането на Наказателно-процесуалния кодекс продължава и в [Испания](#) с цел да се намали продължителността на разследванията.

В други държави членки планираните реформи бяха временно преустановени с цел привеждането им в съответствие с новите правила на ЕС за борба с корупцията, по които понастоящем се провеждат междуинституционални преговори. Такъв е случаят с [Финландия](#), която планира да продължи с преразглеждането на престъплението „подкупване на чужди длъжностни лица“ и криминализирането на търговията с влияние, след като бъде въведена новата правна уредба на ЕС. В някои случаи промени в наказателното законодателство подкопаха ефективността на мерките за борба с корупцията. В [Словакия](#) реформата на наказателното право от 2024 г. беше коригирана, за да се гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС, и словашкото правителство се зае активно с постигането на тази цел. Други аспекти обаче все още пораждаха специфични опасения, като оказват влияние върху няколко текущи разследвания и наказателни преследвания за корупция, включително на високопоставени длъжностни лица. В [Северна Македония](#) усилията за борба с корупцията, по-специално в случаи на корупция по високите етажи на властта, продължават да бъдат възпрепятствани от измененията в наказателния кодекс от 2023 г.

Няколко държави членки предприемат стъпки за укрепване на своите институции за борба с корупцията. В [Кипър](#) се обсъждат предложения за укрепване на функционалната и оперативната независимост на Независимия орган за борба с корупцията. В [Белгия](#) ще бъдат създадени нови разследващи и прокурорски структури, които да подпомогнат борбата с корупцията. В [Ирландия](#) нова служба на полицейския омбудсман (Fiosrú) замени предишната Комисия на омбудсманите на Garda Síochána.

За да се справят с все по-сложните случаи на корупция, правоприлагащите органи, прокурорите и съдебната власт трябва да бъдат достатъчно специализирани и добре обезпечени с ресурси. В [Португалия](#) бяха осигурени допълнителни човешки ресурси за разследвания. В [Испания](#), за да бъде отразен все по-сложният характер на случаите на корупция, на прокуратурата бяха предоставени допълнителни ресурси чрез две специализирани прокурорски колегии и допълнителни длъжности в Прокуратурата за борба с корупцията. В [Северна Македония](#) прокуратурата съобщи за засилен капацитет за разследване, по-добро междуинституционално сътрудничество и подобрен оперативен капацитет в няколко центъра за разследвания. В други държави продължават

⁶⁷ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с корупцията, за замяна на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета и на Конвенцията за борба с корупцията, в която участват длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите — членки на Европейския съюз, и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета (COM/2023/234 final).

да съществуват предизвикателства. В [Ирландия](#) недостатъчните ресурси и специализация продължават да са предизвикателство при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция. В [Черна гора](#) човешките ресурси, посветени на борбата с корупцията, са увеличени малко, но като цяло продължават да са недостатъчни. В [Сърбия](#) недостатъчните човешки ресурси ограничават капацитета на Прокуратурата за организираната престъпност да обработва и разследва сложни случаи на организирана престъпност и корупция по високите етажи на властта.

Тясното сътрудничество между правоприлагащите органи и други агенции, като например звената за финансово разузнаване и данъчните органи, одитните органи, органите за защита на конкуренцията и други административни органи, както и достъпът до бази данни с информация и взаимното свързване на регистри, са от съществено значение за ефективната борба с корупцията. В [Ирландия](#) сътрудничеството между отговорните органи протича гладко. В [Полша](#) влязоха в сила изменени правила за координация на прокуратурите. В други държави членки продължават да съществуват известни предизвикателства. В [Словения](#) прокуратурата съобщи за трудности при достъпа до информация и събирането на доказателства, по-специално на банкова информация. В [Унгария](#) Органът по въпросите на почтеността продължи да съобщава за пречки при изпълнението на функциите си, включително за липса на достъп до информацията, съхранявана в базите данни на други органи.

Отчита се, че сътрудничеството между националните органи и Европейската прокуратура е като цяло добро в участващите държави членки. В допълнение към това Европейската прокуратура вече функционира пълноценно в [Полша](#) и [Швеция](#), за да разследва и извършва наказателно преследване на престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. В [Ирландия](#) Програмата за управление за 2025 г. съдържа ангажимент за присъединяване към Европейската прокуратура.

Ефективно разследване и наказателно преследване на корупционни престъпления и засилване на резултатите по дела за корупция по високите етажи на властта

Съгласно специалното проучване на Евробарометър относно отношението на гражданите към корупцията около две трети от европейците (66 %) считат, че случаите на корупция по високите етажи на властта не се преследват в достатъчна степен. Ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията може да бъде възпрепятствано от правни недостатъци, като например неясни или обременяващи процедури за отнемане на имунитет или кратки давностни срокове. Тези недостатъци могат да доведат до особени вреди при сложни случаи на корупция.

Разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления се извършват ефикасно в редица държави членки. Във [Франция](#) усилията за наказателно преследване на корупцията се увеличиха, включително по отношение на случаите на корупция по високите етажи на властта, като на разследващите органи бяха предоставени допълнителни човешки ресурси и бяха въведени нови законодателни инструменти. Разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления в [Нидерландия](#) продължава да е ефективно, без следователите и прокурорите да сигнализират за пречки. В [Швеция](#) разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления продължава да постига резултати, въпреки че правоприлагащите органи са обезпокоени от вероятността да не бъдат подавани сигнали за всички случаи. В [Латвия](#) разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления се извършват ефикасно, въпреки че бяха изразени някои опасения относно корупцията по високите етажи на властта.

[Хърватските](#) власти постигат стабилни резултати в разследванията, извършването на наказателни преследвания и осъдителните присъди за корупция, включително в случаи на корупция по високите етажи на властта. В [Полша](#) се разследват мащабни случаи на корупция, в които са замесени длъжностни лица и политици. В [Гърция](#) се подготвя оперативно съвместима обща система за управление на случаите, като продължават усилията за подобряване на резултатите от наказателното преследване и окончателните съдебни решения, включително в случаите на корупция по високите етажи на властта. В [Словения](#) няколко големи разследвания, започнати през предходни години, бяха приключени от полицията, която предаде на държавните прокуратури значително повече случаи на корупция в сравнение с предходната година.

В [Португалия](#) съществуват предизвикателства пред навременното разследване, наказателно преследване и произнасяне на решения по случаи на корупция по високите етажи на властта, което крие риск от погасяване. В [Малта](#) бяха започнати нови разследвания и наказателни преследвания, въпреки че броят на окончателните съдебни решения по дела за корупция остава нисък и по редица дела, в които са замесени високопоставени служители, производствата са висящи. В [Румъния](#), макар че се поддържат положителни резултати, включително във връзка със случаите на корупция по високите етажи на властта, съдебни решенията за изтичане на давностния срок доведоха до прекратяването на много дела за корупция и отмяната на присъди. [България](#) и [Унгария](#) все още не са демонстрирали солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Албания](#) Специалната структура за борба с корупцията постигна осезаем напредък към солидни резултати в борбата с корупцията, особено по високите етажи на властта. В [Черна гора](#) резултатите от разследванията и наказателните преследвания в случаи на корупция по високите етажи на властта продължават да се подобряват, но малкият брой на окончателните присъди и липсата на ефективни и възпиращи наказания допринасят за усещането за безнаказаност. Въпреки неотдавнашните усилия в [Северна Македония](#), забавянията в съдебните производства и ограниченията на ресурсите продължават да възпрепятстват постигането на солидни резултати във връзка със случаите на корупция по високите етажи на властта. В [Сърбия](#) постигането на солидни резултати при разследванията, повдигането на обвинения и окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта продължава да е предизвикателство.

Борбата с корупцията като стимул за организираната престъпност

Организираните престъпни групи използват корупцията, за да постигнат целите си, което е заплаха както за публичните, така и за частните институции. Справянето с корупционните рискове, свързани с неправомерното влияние и проникването на организираната престъпност в публичния сектор, продължава да е голям приоритет за няколко държави членки. Във [Франция](#) Конституционният съвет разгледа закона за борбата с използването на корупция от престъпни организации. В [Нидерландия](#) продължава работата, насочена към подкупването на държавни служители от представители на организираната престъпност. [Швеция](#) прие законодателство за засилване на проверките на миналото на общинските служители, за да се предотврати евентуалното проникване в публичната администрация на участници в организираната престъпност.

Укрепване на уредбата за предотвратяване на корупцията и на рамката за почтеност

Прозрачните и отговорни рамки за управление и почтеност са най-добрата защита срещу корупцията. Това насочва към ролята на повишените прозрачност, етика и почтеност на публичните органи в борбата с корупцията, както и на специфичните действия в области като конфликтите на интереси, лобирането и кадровата въртележка между държавния и частния сектор.

- Предотвратяване на конфликти на интереси⁶⁸

Конфликти на интереси възникват, когато длъжностно лице има частен или професионален интерес, който би могъл да попречи на безпристрастното и обективно изпълнение на неговите задължения. В някои държави членки рамката за почтеност е допълнена с кодекси за поведение и мерки за предотвратяване на конфликти на интереси, включително чрез укрепване на отговорните органи. В [Кипър](#) е назначен специален съветник по въпросите на етиката, който се очаква да играе централна роля в популяризирането на принципите на добро управление сред високопоставените длъжностни лица. В [Словакия](#) е изготвен проект на Кодекс за поведение за лица, заемащи висши изпълнителни длъжности, който се очаква да бъде внесен от правителството през юли 2025 г. В [Люксембург](#) правителството обмисля допълнителни изменения с цел да бъдат въведени кодекси за поведение за избрани представители и длъжностни лица на общинско равнище. В [Албания](#) са предприети някои стъпки към реформа на законодателството в областта на конфликтите на интереси.

В [Австрия](#) се подготвя проект на Кодекс за поведение на министрите, съсредоточен върху конфликтите на интереси. В [Естония](#) властите съобщават за доброто прилагане на правилата относно конфликтите на интереси, като във всяко министерство са назначени лица за контакт във връзка с борбата с корупцията, които да подпомагат съблюдаването на съответните стандарти. Някои държави членки са въвели мерки, насочени към почтеността в конкретни сектори, като например съдебната власт или полицията. Такъв беше случаят в [България](#), където бяха предприети допълнителни мерки за укрепване на почтеността в полицията и съдебната система, включително преработени етични кодекси. По подобен начин в [Италия](#) бяха предприети действия за увеличаване на почтеността на полицията, докато законопроектът за подобряване на мерките за почтеност за членовете на парламента е в процес на разглеждане, а всеобхватните правила относно конфликтите на интереси, след като бяха одобрени от Камарата на депутатите, все още не са приети в Сената.

В други държави членки продължават да съществуват недостатъци, тъй като правилата относно конфликтите на интереси са непълни или реформите са в застой. В [Чехия](#) Конституционният съд обяви законодателството относно конфликтите на интереси за противоконституционно на процедурни основания. В [Малта](#) са въведени мерки във връзка с предотвратяването и управлението на конфликти на интереси в публичната администрация, но обхватът им остава ограничен, тъй като членовете на парламента не са обхванати от тези правила.

- Лобиране и кадрова въртележка между държавния и частния сектор

За да представлява лобирането легитимна форма на участие в разработването на политики, по отношение на него трябва да се прилагат строги изисквания за прозрачност и почтеност. Те са от съществено значение за осигуряване на отчетност, приобщаващ

⁶⁸ Вж. Съвет на Европа, Препоръка Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на държавните служители.

характер на вземането на решения и предотвратяване на неправомерно или скрито влияние⁶⁹.

Някои държави членки са преразгледали правилата си за прозрачност на лобирането, създали са регистри за прозрачност или са разширили съществуващите регистри, или подготвят ново законодателство. [Чехия](#) прие законодателство относно лобирането, с което се въвежда нов регистър за прозрачност. В [Естония](#) всички политически партии в парламента постигнаха съгласие по рамка относно лобирането пред членовете на парламента и се извършва оценка на правилата за лобирането за правителството. В [Испания](#) в парламента е внесен проектозакон за регулиране на лобирането и продължава работата по пускането в действие на публичен регистър на лобистите. В [Ирландия](#) обхватът на регистъра за лобиране е разширен, така че освен централното и местното правителство да бъдат включени и други органи. В [Швеция](#) анкетна комисия, в която участват от всички партии, препоръча въвеждането на правила за лобирането.

Липсата на всеобхватни правила за лобирането в някои държави членки или недостатъците в прилагането на съществуващата рамка се разглеждат като важна област за подобрене. В [Италия](#), въпреки че са проведени някои обсъждания по законопроекти, всеобхватни правила за лобирането до голяма степен липсват и няма публично достъпен регистър на лобистите, като на равнище министерства са предприети известни ограничени доброволни мерки. В [Нидерландия](#) са въведени процедурни подобрения в съществуващата система, но все още не е осъществена по-съществена реформа. Въпреки че в [Португалия](#) са предприети първоначални усилия във връзка с лобирането, по тях не е постигнат резултат преди края на предишния парламентарен мандат. Във [Франция](#) изискванията за оповестяване на информация продължават да се прилагат само за лобистите, а не за длъжностните лица, заемащи висши изпълнителни длъжности. В [Полша](#), [Австрия](#) и [Белгия](#) не са предприети допълнителни стъпки за засилване на правилата за лобирането. В [Хърватия](#), въпреки че прилагането на новия закон за лобирането върви по план, обществеността не се информира пряко за срещите между лобисти и длъжностни лица. Необходими са допълнителни усилия за подобряване на рамката относно лобирането в [Гърция](#), включително чрез преглед на определението за лобист и осигуряване на ефективно прилагане.

Регулирането и прилагането на правилата относно кадровата въртележка между длъжности в публичния и частния сектор остава ключова област, на която трябва да се обърне внимание, като въпроси като по-строги ограничения след прекратяване на трудовото правоотношение и периоди на прекъсване се обсъждат в няколко държави членки. Във [Финландия](#) през септември 2024 г. в парламента беше внесен закон за ограничаване на кадровата въртележка между държавния и частния сектор за министрите. В [Чехия](#) евентуално бъдещо преразглеждане на правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор все още се разглежда на техническо равнище. В [Нидерландия](#) Камарата на представителите прие преразгледани правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор за министри и държавни секретари. В други държави членки не е постигнат напредък в обсъжданията. В [Швеция](#) до момента не са предприети последващи действия във връзка с оценката на правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор. В [Дания](#) неотдавнашни случаи на кадрова въртележка между държавния и

⁶⁹ През декември 2023 г. Комисията предложи нова директива относно представителството на интереси, извършвани от името на трети държави, с цел да бъдат установени високи стандарти за прозрачност и отчетност на вътрешния пазар за дейности по представителство на интереси, включително лобиране, когато те идват от правителства на трети държави, и с цел да се улесни предоставянето на такива дейности в държавите членки (C/2023/8626).

мастния сектор породиха опасения относно способността за гарантиране на спазването на етичните стандарти при липса на ясни правила.

- Оповестяване на имуществено състояние и интереси

Правилата за деклариране на имуществено състояние и оповестяване на интереси от длъжностните лица са важни за осигуряването на прозрачност и отчетност в публичния сектор. Ефективната система за оповестяване и проверка може да улесни разкриването на конфликти на интереси, несъвместимости и корупция. Въпреки че повечето държави членки разполагат с такива правила, техният обхват, прозрачност и достъпност, както и механизмите за проверка и прилагане на тези правила, се различават.

В някои държави членки се наблюдават положителни промени, с оглед също така на изпълнението на препоръките в доклада. Всеобхватните нови закони за деклариране на имуществено състояние и интереси в [Кипър](#) обхващат широк кръг от високопоставени длъжностни лица. [Нидерландия](#) планира да преразгледа режима за деклариране на имуществено състояние и интереси от министрите и държавните секретари.

Важен аспект е свързан с проверката на декларациите за имуществено състояние и реформите в някои държави членки са насочени към укрепване на този елемент. Ефективният мониторинг и проверка на декларациите за имуществено състояние в [Португалия](#) се подобриха значително. В [Гърция](#) законът за декларациите за имуществено състояние беше преразгледан, за да се улесни процесът на подаването и проверката им.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. Правилата на [Австрия](#) за оповестяване на имущественото състояние и интересите не обхващат членовете на парламента. В [Швеция](#) в задълженията за деклариране на имуществено състояние от министрите и държавните секретари не е включена определена ключова информация. В [Белгия](#) в системата за деклариране на имуществено състояние и интереси има недостатъци по отношение на проверката и прозрачността. В [Хърватия](#) трудностите при изпълнението на ангажиментите за проверка на всички декларации за имуществено състояние произтичат от ограничените ресурси и неосъществената цифровизация. В [Албания](#) декларациите за имуществено състояние и интереси продължиха да бъдат проверявани, но все още съществуват недостатъци в ефективната проверка и прозрачността, тъй като декларациите не се публикуват. В [Сърбия](#) продължават да се наблюдават слабости при проверката на декларациите за имуществено състояние и конфликти на интереси. В резултат на решение на Конституционния съд ще се наложи [Румъния](#) да направи преоценка на това, което се смяташе за силна система за деклариране на имуществено състояние.

- Защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и подаване на сигнали за корупция

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е от съществено значение за разкриването и предотвратяването на корупция. Транспонирането на Директивата на ЕС относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, доведе до приемането на ново или преразгледано законодателство в много държави членки. Всички държави членки вече са транспонирали основните ѝ разпоредби, въпреки че са необходими допълнителни подобрения по отношение на ключови области като материалния обхват, условията за защита и мерките за защита срещу ответни действия с цел отмъщение⁷⁰.

⁷⁰ Вж. Доклад на Комисията относно изпълнението и прилагането на Директива (ЕС) 2019/1937 от 3 юли 2024 г.

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, внася добавена стойност, когато става въпрос за по-доброто прилагане на правото на ЕС в определени области, в това число в областта на престъпленията срещу околната среда, но ползите от нея за защитата на обществения интерес са по-големи и излизат извън сферата на правото на ЕС. Ето защо голяма част от държавите членки са разширили обхвата на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, с цел да включат други области на националното законодателство.

В [Дания](#) както властите, така и гражданското общество смятат, че прилагането на правилата за подаване на сигнали за нередности се движи в правилната посока. В [Литва](#) се въвежда нова рамка за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. В [Полша](#) вече е в сила нов закон. [Латвия](#) планира да измени законодателството за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, след като бъде извършена оценка. В [Черна гора](#) прилагането на подобрената правна рамка за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, продължава.

На практика обаче все още съществуват пречки пред подаването на сигнали за случаи на корупция. Съгласно специалното проучване на Евробарометър относно отношението на гражданите към корупцията 27 % от европейците мислят, че лицата, които съобщават за случай на корупция, не са защитени от ответни действия с цел отмъщение, и 27 % от европейците смятат, че за случаите на корупция не се съобщава, защото съобщаването няма да доведе до предприемането на последващи действия и наказания. За да се преодолее неохотата, в държавите членки се въвеждат инструменти за предоставяне на насоки и повишаване на осведомеността. Например в [Хърватия](#) е в ход в широкообхватна информационна кампания.

- Финансиране на политически партии и политически кампании

Прозрачността във финансирането на политическите партии помага за предотвратяване на неправомерно влияние, както и за насърчаване на демократичната отчетност⁷¹.

Няколко държави членки са приели или обмислят да приемат реформи за повишаване на прозрачността и надзора в тази област. В [Словения](#) актуализираните правила за отчитане от страна на политическите партии имат за цел да се осигурят по-голяма прозрачност и яснота. В [Латвия](#) с изменения в правилата за финансиране на политическите партии се засилват правилата за наказателна отговорност за незаконно финансиране. В [Естония](#) правителството одобри реформа на рамката за финансиране на политическите партии, с която се изясняват финансовите им задължения. Законодателство за увеличаване на прозрачността на финансирането на политическите партии беше внесено в [Италия](#) и се обсъжда в парламентите в [Дания](#) и [Румъния](#). Във [Финландия](#) парламентът прие законодателно предложение през юни 2025 г. В [Черна гора](#) правната рамка, уреждаща финансирането на политическите партии, продължава да бъде възпрепятствана от недостатъци в обхвата, яснотата и прилагането.

Противодействие на корупцията в области с висок риск

Корупцията може да засегне всяка област от обществения живот, но високорисковите сектори — обикновено секторите, в които се разходват значителни публични ресурси или се предоставят ключови услуги — заслужават специално внимание. Сектори като здравеопазването, енергетиката и градоустройството, както и местните общини, са

⁷¹ Вж. също Препоръка (ЕС) от 12 декември 2023 г. относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент.

определени като уязвими. На областите, в които се наблюдават бързо увеличение на публичните разходи или съкратени процедури, като например обществените поръчки в областта на отбраната, е необходимо да се обърне специално внимание. В рамките на мрежата на ЕС срещу корупцията Комисията и държавите членки анализират тези области с висок риск и споделят най-добри практики за най-добрия начин за справянето с тях⁷².

Държавите членки предприемат различни мерки за намаляване на рисковете от корупция в области с висок риск. [Литва](#) и [Финландия](#) въведоха мониторинг с акцент върху областите с висок риск. [Германия](#) модернизира своите правила за възлагане на обществени поръчки, което има потенциал да доведе до повишаване на прозрачността и осигуряване на равнопоставени условия на конкуренция за предприятията. В [Естония](#) се обръща внимание на редица области с висок риск от корупция. В [Нидерландия](#), [Швеция](#) и [Белгия](#) са в ход инициативи за справяне с корупцията, свързана с организираната престъпност. В [Малта](#) одиторските институции посочиха наличието на слабости в използването на публични средства и промени в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

В [Черна гора](#) се прилагат мерки за справяне с корупцията в области с висок риск, като например осигуряване на прилагането на планове за почтеност в публичните институции. В [Сърбия](#) продължи широкото използване на изключенията от Закона за обществените поръчки, като по този начин се заобикаля неговото прилагане, а механизмите за надзор са недостатъчни.

4.3 Медиен плурализъм и свобода на медиите

Свободата на медиите и медийният плурализъм са от основно значение за върховенството на закона. Независимите медии търсят отговорност от властимащите, като същевременно позволяват свободното движение на информация и мнения. Натискът или контролът върху медиите от страна на политиците и държавата могат да отслабят свободата на медиите и да възпрепятстват способността на хората да търсят, получават и споделят информация. Липсата на отчетност за атаките срещу свободата на медиите и журналистите често върви ръка за ръка с влошаване при други стандарти в областта на върховенството на закона.

Насърчаването на медийния плурализъм и свободата на медиите е в основата на усилията на ЕС за укрепване на демокрацията и върховенството на закона. Мерките, предложени през предходните години в няколко ключови области, обхванати от докладите относно върховенството на закона, като например засилване на безопасността и защитата на журналистите, справяне със стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие, и преодоляване със структурните предизвикателства в медийния пейзаж в по-общ план съгласно Европейския акт за свободата на медиите⁷³, са на различни етапи на изпълнение. Държавите членки трябва да осигурят спазването на повечето разпоредби на Европейския акт за свободата на медиите до 8 август тази

⁷² През ноември 2024 г. Европейската комисия публикува външно проучване, което има за цел да бъдат определени общи области с висок риск от корупция в целия ЕС, и го представи на мрежата (https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-presents-new-study-areas-most-risk-corruption-2024-11-04_en).

⁷³ Европейският акт за свободата на медиите съдържа специфични разпоредби относно прозрачното и справедливо разпределяне на държавната реклама, прозрачността на собствеността върху медиите, независимото функциониране на обществените медии и наличието на финансови ресурси за изпълнение на тяхната роля за предоставяне на обществена услуга. С него се въвеждат и мерки за защита на журналистическите източници и поверителните съобщения.

година и повечето от тях обмислят или приемат законодателство за привеждане в съответствие с изискванията на Европейския акт за свободата на медиите. Правилното прилагане на Европейския акт за свободата на медиите ще помогне и за изпълнението на редица препоръки, отправени в настоящия доклад относно върховенството на закона, по-специално на препоръките относно независимостта на обществените медии, някои аспекти на защитата на журналистите и прозрачността и справедливостта при разпределянето на държавната реклама.

Мониторинг на рисковете за свободата на медиите и медийния плурализъм

Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм⁷⁴ оценява рисковете за свободата на медиите и за медийния плурализъм във всички държави — членки на ЕС, и в някои страни кандидатки, като акцентът се поставя върху основната защита, пазарния плурализъм, политическата независимост и социалното приобщаване. Констатациите от 2025 г. разкриват влошаващи се условия за журналистите в няколко страни, с увеличено физическо насилие по време на протести, повече онлайн тормоз и кампании за оклеветяване от страна на политици. Нарастват рисковете от силно концентрирана собственост върху медиите и доминирането на няколко цифрови платформи. В доклада също така се потвърждава сериозният икономически натиск върху медийната екосистема в цяла Европа, който засилва потенциала за политическо влияние.

Укрепване на независимото функциониране на медийните регулатори

Функционално независимите национални медийни регулатори, които упражняват правомощията си по безпристрастен и прозрачен начин, играят съществена роля за поддържането на медийния плурализъм. Всички държави членки разполагат със законодателство, в което са определени правомощията на техните регулатори и гаранциите за независимостта им. Както с Директивата за аудиовизуалните медийни услуги⁷⁵, така и с Европейския акт за свободата на медиите се установяват изисквания за тези регулатори, в това число независимост от правителството, безпристрастност, прозрачност, отчетност, подходящи ресурси, процедури за назначаване и освобождаване от длъжност, и ефективни механизми за обжалване.

След Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. задачите и правомощията на няколко национални медийни регулатора бяха увеличени или са в процес на увеличаване, не на последно място с цел осигуряване на съответствие с Акта на ЕС за цифровите услуги⁷⁶ и с Европейския акт за свободата на медиите. Например в [Португалия](#) и [Швеция](#) финансовите ресурси на регулаторите бяха увеличени, а в [Естония](#), [Дания](#) и [Гърция](#) регулаторите наеха допълнителен персонал. Както [Испания](#), така и [Франция](#) предприемат мерки за засилване на надзорната функция на регулаторните органи за аудиовизуални медии. Законодателство, с което да се възложат на регулаторите нови задачи за мониторинг и надзор, се планира в [Естония](#), [Финландия](#), [Словения](#), [Чехия](#), [Ирландия](#), [Белгия](#), [Люксембург](#), [Малта](#), [Словакия](#) и [Швеция](#). Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, финансовата независимост на медийните регулатори беше подобрена в [Северна Македония](#).

В няколко държави членки продължават да съществуват опасения по отношение на независимостта или безпристрастността на регулаторите, в това число по отношение на недостатъчните гаранции срещу неправомерно политическо влияние върху процеса на назначаване или при функционирането на регулаторите, какъвто е случаят в [Унгария](#),

⁷⁴ Прилаган от Центъра за медиен плурализъм и свобода на медиите.

⁷⁵ Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г.

⁷⁶ Регламент 2022/2065 от 19 октомври 2022 г.

[Гърция](#) и [Полша](#). В [Албания](#) независимостта на регулатора продължава да е повод за безпокойство поради двупартийната формула за избор на членове на управителния съвет и тяхната политическа принадлежност. Продължават да съществуват сериозни опасения по отношение на независимостта на медийния регулатор на [Сърбия](#), като забавянията и недостатъците в процедурата за избор на неговото ръководство подкопават общественото доверие в процеса.

Повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите

Прозрачността на собствеността върху медиите позволява на ползвателите да правят по-информирани преценки предвид факта, че собствениците на медии могат пряко или непряко да контролират редакционните решения и новинарското съдържание или да влияят върху тях. Наблюдават се положителни промени в [Хърватия](#) и [Гърция](#), като бяха създадени или разширени онлайн регистрите за собственост или беше осъществяван ефективен мониторинг над тях. Във [Франция](#) регулаторът подготвя национална база данни за собствеността върху медиите. В [Латвия](#) измененията в Закона за печата ще направят задължителна регистрацията на доставчиците на медийни услуги и на информацията за действителните собственици.

В други държави ситуацията е смесена. В [Черна гора](#) правилата относно прозрачността на информацията за собствеността върху медиите са се подобрили, но само по отношение на доставчиците на медийни услуги. В [Сърбия](#) мерките за повишаване на прозрачността относно структурите на собственост и публичното финансиране на медийния сектор са изпълнени само частично.

Предизвикателства по отношение на прозрачността на собствеността върху медиите продължават да съществуват в [България](#), [Чехия](#), [Нидерландия](#), [Кипър](#) и [Испания](#), въпреки че в [България](#) бяха постигнати известни подобрения, а подобрения се очакват и в [Испания](#) след приемането на ново законодателство. В [Албания](#) голямата концентрация на собствеността върху медиите продължава да оказва отрицателно влияние върху независимостта на медиите.

Защита на медиите от политически натиск и неправомерно влияние

Независимостта на медиите може да бъде подкопана от политически натиск и неправомерно влияние. Гаранциите срещу политизирането на обществените медии и прозрачните правила за справедливо разпределяне на държавната реклама са важни за предотвратяването на такъв натиск.

Държавната реклама включва всяко използване на държавния бюджет от публични органи или субекти на всички равнища за реклама и провеждане на кампании. Ако не се разпределят прозрачно и справедливо, тези ресурси могат да са средство за политическо влияние. Този проблем се преодолява с Европейския акт за свободата на медиите, като се определят изисквания във връзка с критериите и процедурите за разпределяне и се задължават публичните органи да оповестяват ежегодно изразходваните суми.

В [Кипър](#), [Малта](#), [Словакия](#) и [Полша](#) се подготвят законопроекти, насочени специално към разрешаването на този проблем. Въпреки че правилата за прозрачност на държавната реклама продължават да се прилагат правилно, справедливото ѝ разпределяне продължава да бъде предмет на обсъждане в [Австрия](#). В [Унгария](#) не бяха приети и не се планират мерки за регулиране на разпределянето на държавната реклама между медиите. В [Румъния](#) финансирането на частни медии от политически партии и държавни органи доведе до увеличаване на непрозрачната политическа реклама. Сред държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Албания](#) продължават да съществуват недостатъци по отношение на справедливото разпределяне на държавната

реклама и други държавни ресурси. В [Северна Македония](#) повторното въвеждане на финансирана от държавата реклама предизвика критики от страна на медийни експерти и организации на гражданското общество.

Въпреки че всяка държава членка отговаря за финансирането на обществените медии⁷⁷, целта на Европейския акт за свободата на медиите е да се гарантира тяхното независимо функциониране. Това се постига, като се изискват гаранции за адекватни и устойчиви финансови ресурси с предвидим размери и се насърчава прозрачността при назначаването и освобождаването от длъжност на ръководството. В [Чехия](#) бяха приети реформи, насочени към укрепване на независимостта на националните обществени радио- и телевизионни оператори, с които се изясняват правомощията на обществените медии и се осигурява по-устойчиво финансиране. В [Португалия](#) беше подписан нов договор с доставчика на обществени медии и неговите ресурси бяха засилени.

В [Кипър](#), [Естония](#), [Финландия](#), [Ирландия](#), [Латвия](#), [Швеция](#), [Дания](#), [България](#), [Франция](#), [Италия](#), [Нидерландия](#) и [Полша](#) реформите все още продължават или са в процес на подготовка. В [Гърция](#) с новите процедури за назначаване на административни органи бяха въведени положителни промени, въпреки че продължават опасенията по отношение на законодателната рамка и на политическата независимост на обществените медии. В [Словакия](#) продължават да съществуват опасения и по отношение на закона от юли 2024 г. за закриване на обществения радио- и телевизионен оператор и за създаване на нов субект. По отношение на изразените по-рано опасения относно независимото управление и редакционната независимост на обществените медии все още не са намерени решения в [Румъния](#), [Малта](#) и [Унгария](#). В [Албания](#) и [Сърбия](#) опасенията по отношение на независимостта на обществения радио- и телевизионен оператор се увеличиха.

Достъп до информация

Правото на достъп до информация от публичните органи е от решаващо значение, за да имат журналистите възможност да провеждат разследвания. То е и важен инструмент за прозрачност и отчетност за гражданското общество и гражданите като цяло. [Естония](#), [Люксембург](#), [Белгия](#), [Нидерландия](#), [България](#), [Дания](#) и [Гърция](#) предприеха допълнителни мерки, въпреки че ефективността на законодателните промени в практиката често трябва да бъде проверявана.

В няколко други държави членки, в които по-рано бяха установени проблеми, като [Финландия](#) и [Румъния](#), са положени известни усилия, докато в [Испания](#) не са предприети по-нататъшни стъпки. В [Италия](#) правилата, регулиращи разкриването на определена съдебна информация по отношение на наказателни производства, продължават да бъдат източник на безпокойство за журналистите. В [Черна гора](#) правната рамка за достъп до информация все още не е изменена и съществуват значителни предизвикателства при осигуряването на ефективното ѝ прилагане.

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

Журналистите продължават да се сблъскват с физически и правни заплахи, а тяхната безопасност е допълнително компрометирана от онлайн кампании за оклеветяване в някои държави членки. В изпълнение на препоръката на Комисията от 2021 г. относно сигурността на журналистите и другите медийни специалисти⁷⁸ няколко държави

⁷⁷ Стига да се зачитат правилата на ЕС в областта на търговията и конкуренцията. Вж. Протокол (№ 29) за системата на публичното радиоразпръскване в държавите членки към Договорите.

⁷⁸ Съобщение на Комисията от 16 октомври 2021 г.

членки и държави, обхванати от процеса на разширяване, приеха специални планове за действие и предприеха стъпки за създаване на специални структури за подкрепа, с което се допринася за безопасността на журналистите.

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие, са особена форма на тормоз, която има за цел да се заглуши гласа на журналистите и защитниците на правата на човека, занимаващи се с въпроси от обществен интерес, за да се възпрат свободата на медиите и свободата на изразяване. От май 2024 г. насам е в сила законодателство на ЕС за противодействие на трансграничните стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие⁷⁹, а държавите членки се насърчават да синхронизират гаранциите, така че да обхващат и националните дела. Освен това в Европейския акт за свободата на медиите се предвижда защита на журналистическите източници и поверителните съобщения, по-специално срещу използването на инструменти за инвазивно наблюдение.

Законодателството на ЕС и специалната препоръка на Комисията относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие⁸⁰, помогнаха за стимулиране на по-нататъшни стъпки в националното законодателство. [Белгия](#) предприе мерки за засилване на правната защита на журналистите, като например декриминализиране на клеветата и въвеждане на по-строги наказания за престъпления, извършени срещу журналисти. [Гърция](#) и [Ирландия](#) също предприеха стъпки за въвеждане на специфични процесуални гаранции, а [Ирландия](#) преразглежда законите си за клеветата. В [Естония](#) Асоциацията на журналистите е определена за национално звено за контакт по въпросите на стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие. В [Полша](#) правителството възнамерява да ограничи тежестта на наказанието за престъплението „клевета“. От друга страна, реформата на режима за клеветата е в застой в [Италия](#) и не е предприета в [Словакия](#).

В по-общ план, що се отнася до безопасността на журналистите, в някои държави членки са настъпили положителни промени, включително в изпълнение на препоръките в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. В [Гърция](#) продължават усилията за повишаване на осведомеността относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие, срещу журналисти. В [Люксембург](#) правителството се ангажира да засили защитата на журналистите, а в [Швеция](#) националният медиен регулаторен орган е натоварен със задачата да наблюдава безопасността на журналистите. В [Черна гора](#) властите продължават да осигуряват бърза и ефективна реакция на институциите и правоприлагащите органи при нови случаи на вербално и физическо насилие срещу журналисти. От друга страна, в [България](#) и [Малта](#) процесите на реформи не са осъществени въпреки опасенията във връзка с безопасността на журналистите и условията им на труд. В [Сърбия](#) безопасността на журналистите се превърна в източник на нарастващо безпокойство.

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

Добре функциониращата система от институционални механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване е в основата на върховенството на закона. Тя гарантира

⁷⁹ Директива 2024/1069 относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни иски или съдебни производства, с които се злоупотребява („стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие“).

⁸⁰ Препоръка C(2022) 2428 на Комисията от 27 април 2022 г. Препоръката, която обхваща националните дела, и директивата, която обхваща трансграничните дела, се допълват взаимно.

функционирането, сътрудничеството и отчетността на държавните органи, така че правомощията, които те упражняват, да подлежат на контрол от страна на други органи.

Конституционни реформи и дебати, оказващи влияние върху институционалните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване

В някои държави членки се осъществяват стъпки за укрепване на конституционната система на механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване. В [Нидерландия](#) държавните органи предприеха редица инициативи за прилагане на предложенията на Държавната комисия относно върховенството на закона. В [България](#) по отношение на конституционната реформа, с която се ограничават правомощията на президента в процедурата по назначаване на служебно правителство, се извършва още една проверка за конституционност. В [Италия](#) продължава обсъждането в парламента във връзка с проекта за конституционна реформа, насочена към засилване на стабилността на правителството и въвеждане на преки избори на министър-председател. В [Малта](#) законодателна реформа, с която се увеличава прагът за подаване на директна петиция от гражданите за съдебно разследване, предизвика критики от страна на някои заинтересовани страни по отношение на потенциалното ѝ въздействие върху наказателното преследване на престъпления по високите етажи на властта.

Системата на взаимозависимост и взаимоограничаване е особено важна във времена на кризи, когато може да се наложат извънредни мерки. В тези случаи е важно да съществуват защитни мерки, като ограничаването на извънредните мерки във времето, гарантирането, че те са строго необходими и пропорционални, както и осигуряването на надзор и контрол. В [Швеция](#) правителството представи предложение за изменение на Конституцията с цел да се създаде рамка за по-добро справяне със сериозни кризи. От друга страна, в [Унгария](#) правителството продължава да използва широко своите извънредни правомощия, с което се подкопава правната сигурност и се засяга осъществяването на дейност от предприятията на единния пазар.

Приобщаващ характер, качество и прозрачност на законодателния процес

Наличието на прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен процес за приемане на закони е от съществено значение за доброто законотворчество и правната сигурност. Няколко държави членки предприеха стъпки за подобряване на консултациите със заинтересованите страни в законодателния процес. [Кипър](#) въведе систематично използване на онлайн платформа, с което значително се допринася за подобряване на консултациите със заинтересованите страни. В [Естония](#) вследствие на анализ бяха набелязани области в процеса на консултации, в които е необходимо по-нататъшно подобрене. Държавите членки също така проучват възможности за повишаване на качеството на законодателния процес. В [Дания](#) правилата за законодателния процес бяха изменени, за да се даде на парламента повече време за разглеждане на законодателството. В [Гърция](#) продължава положителната тенденция на избягване на ускорени законодателни процедури и се спазва законоустановеният срок за обществени консултации, като същевременно участието в законодателния процес и неговата прозрачност биха могли да бъдат допълнително подобри.

В други държави членки продължават да съществуват недостатъци по отношение на участието на заинтересованите страни в законодателния процес. В [Словакия](#) практиките, с които се заобикаля участието на заинтересованите страни в законотворчеството, и честото прибягване до ускорени процедури продължават да пораждат безпокойство. В [Малта](#) не бяха предприети по-нататъшни стъпки за въвеждане на формална рамка за участие на обществеността в законодателния процес, въпреки че правителството обяви

намерението си да създаде нов отдел, посветен на обществените консултации. В [България](#) прилагането на правилата за законотворчеството на практика продължава да е изправено пред предизвикателства, като продължават да съществуват опасения по отношение на качеството на законодателния процес.

В [Албания](#) продължават да съществуват предизвикателства по отношение на качеството на законодателния процес, в това число на ефективността на обществените консултации, като последното е проблем и в [Черна гора](#). В [Северна Македония](#) продължават да съществуват недостатъци в прилагането на процесите за приобщаващо и основано на данни разработване на политики. В [Сърбия](#) ефективността и надзорната функция на парламента продължават да бъдат възпрепятствани от ниската честота на заседанията и от липсата на истински политически дебат.

Значителни промени във върховните и конституционните съдилища във връзка с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване

Конституционните съдилища играят ключова роля за ефективното прилагане на правото на Съюза и за гарантирането на целостта на правния ред на ЕС и са основни участници в механизмите за взаимозависимост и взаимоограничаване. Въпреки че създаването на конституционните съдилища и въпросите, свързани техния състав и начин на функциониране, са от компетентността на държавите членки, при упражняването на тази компетентност от последните се изисква да спазват правото на Съюза и да се придържат към ценностите на ЕС.

В някои държави членки решенията на Конституционния съд имаха сериозни последици за механизмите за взаимозависимост и взаимоограничаване. В [България](#) Конституционният съд осъществи контрол върху резултатите от изборите в няколко изборителни секции и установи, че избирането на 16 народни представители е било незаконно. Това доведе до преизчисляване на местата и партиите, представени в парламента. В [Румъния](#) изборите за президент бяха повторени през 2025 г. след решението на Конституционния съд за анулиране на първия тур на изборите. В [Чехия](#) бяха приложени конституционни ограничения по отношение на процедурна техника, която дава възможност за изменения на късен етап, които не са свързани със същността на законодателно предложение. В [Полша](#) законите, с които се цели преодоляване на сериозните опасения, свързани с Конституционния съд, все още не са влезли в сила, като правителството работи по преработено предложение.

В [Албания](#) Конституционният съд продължи да работи ефективно, докато в [Северна Македония](#) ролята на Конституционния съд в мониторинга и прилагането на неговите решения беше укрепена. В [Черна гора](#) възникна дълбока институционална и политическа криза заради решението на парламента едностранно да оповести пенсионирането на съдия от Конституционния съд, което повдигна опасения по отношение на зачитането на независимостта на Конституционния съд. В [Сърбия](#) фактът, че четири места в Конституционния съд остават незаети, е обезпокоителен, тъй като това се отразява отрицателно върху ефикасността на съда.

Омбудсмани, национални институции по правата на човека и други независими органи

Националните институции по правата на човека (НИПЧ)⁸¹, омбудсманите⁸², органите по въпросите на равенството и други независими органи играят важна роля в насърчаването на зачитането на върховенството на закона и са съществен елемент от системата на взаимозависимост и взаимоограничаване. В някои държави членки продължават усилията за укрепване на тези институции. В [Нидерландия](#) Институтът за правата на човека предприе мерки за справяне с проблемите в управлението си, а в [Литва](#) мандатът на парламентарните омбудсмани беше разширен и им бяха предоставени увеличени ресурси. В [Люксембург](#) реформата за присъединяване на Консултативната комисия за правата на човека към парламента вместо към министерството на държавното управление продължава да се изпълнява. В [Австрия](#) правителството пое ангажимент в програмата си за прозрачност и обективност по отношение на назначенията на високопоставени длъжности в независими органи, което продължава да е област, податлива на политизация. В [България](#) някои независими органи и регулаторни органи продължават да работят с изтекъл мандат, като процедурите за подновяване на състава им бяха рестартирани. В [Хърватия](#) бяха предприети значителни стъпки за подобряване на последващите действия по препоръките на Народния омбудсман и по отношение на достъпа до информация.

В други държави членки НИПЧ, омбудсманите и другите независими органи продължават да са изправени пред предизвикателства. В [Белгия](#) Федералният институт за правата на човека изрази загриженост относно бюджета на междуфедералния орган по въпросите на равенството. Институтът за правата на човека на [Румъния](#) е изправен пред сериозни проблеми, свързани с недостига на човешки и финансови ресурси.

Що се отнася до четирите държави членки, които все още не бяха създали НИПЧ в съответствие с Парижките принципи на ООН, [Чехия](#) вече е создала такава институция. В [Румъния](#) обаче все още не е взето окончателно решение относно акредитацията на националните институции по правата на човека. В [Италия](#), въпреки че пет законопроекта все още са в процес на разглеждане в парламента, не са предприети конкретни мерки за създаване на национална институция по правата на човека. В [Малта](#) правителството работи по създаването на национална институция по правата на човека, но в парламента все още не е внесен законопроект.

Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Черна гора](#) се изготвя нов закон за службата на омбудсмана, която да бъде напълно приведена в съответствие с Парижките принципи и да получи акредитация със статут А.

Изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека и на националните съдилища

От 2022 г. насам в главите по държави се включват данни за изпълнението на водещи решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) — важен показател за функционирането на върховенството на закона в дадена държава. Резултатите са различни в различните държави членки. В целия ЕС около 45,7 % от водещите решения на ЕСПЧ от последните десет години насам, свързани с държавите — членки на ЕС, все още не са изпълнени, което е леко увеличение спрямо миналата година⁸³.

⁸¹ В Парижките принципи на ООН, одобрени от Общото събрание на ООН през 1993 г. (Резолюция А/RES/48/134), се определят основните критерии, на които НИПЧ трябва да отговарят. НИПЧ периодично се акредитират пред Подкомитета по акредитация на Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека.

⁸² Вж. Принципи на Венецианската комисия за омбудсманите.

⁸³ Миналата година процентът беше 44 %. Европейска мрежа по прилагане (2025 г.), писмена информация.

В [Дания](#) процесуалните правила бяха изменени, за да се даде възможност на директора на прокуратурата или на осъдено лице да поиска възобновяване на дело, разглеждано в системата на наказателното правосъдие, с цел съобразяване с окончателно решение на Европейския съд по правата на човека. В [Гърция](#) в Гражданския процесуален кодекс беше добавено ново основание за възобновяване на производството, което позволява преразглеждане на дело вследствие на решение на Европейския съд по правата на човека, с което се установява нарушение на правото на справедлив съдебен процес. В [Белгия](#) изпълнението от страна на публичните органи на окончателните решения на националните съдилища продължава да е проблем, а надзорът във връзка със структурни проблеми, установени от Европейския съд по правата на човека, продължава.

Благоприятна рамка за гражданското общество

Организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека са от решаващо значение за отстояването на ценностите на ЕС. Те изпълняват ролята на пазители, като насочват вниманието към заплахите за върховенството на закона, насърчават демократичните ценности и допринасят за гарантиране, че властимащите носят отговорност. Комисията подкрепя държавите членки в прилагането на Препоръката относно ангажираността на гражданите, в която се подчертава продължаващата необходимост организациите на гражданското общество да бъдат защитени и да разполагат с възможности за действие, за да се осигури процъфтяващо гражданско пространство⁸⁴.

Повечето държави членки продължават да осигуряват благоприятна и подкрепяща уредба за гражданското общество, а пространството на гражданското общество продължава да се счита за „отворено“. Някои държави членки предприеха допълнителни стъпки за по-нататъшното му подобряване. В [Полша](#) бяха предприети допълнителни стъпки за подобряване на рамката, в която функционира гражданското общество, като заинтересованите страни считат, че макар взаимодействието на правителството с гражданското общество и подобренията в тяхното финансиране да са в ранен етап, като цяло те се развиват в добра посока. [Естония](#) облекчава задълженията на организациите на гражданското общество за докладване. В [Испания](#) в отговор на опасения, за които са съобщили заинтересованите страни, беше внесен проект на закон за изменение на Закона за сигурността на гражданите. Стъпки за подобряване на достъпа до финансиране са предприети и в [Австрия](#), където прилагането на неотдавнашната реформа на данъчната уредба за организациите на гражданското общество показва положителни резултати, както и в [Швеция](#), където през 2025 г. влезе в сила нова правна уредба. В [Дания](#) правителството възнамерява да създаде нов модел на финансиране. В [Ирландия](#) бяха предприети стъпки за преодоляване на правните пречки пред достъпа до финансиране, като прегледът на действащото законодателство от Избирателната комисия е в напреднал етап на изготвяне.

Въпреки това отбелязаната в предишни доклади тенденция на нарастващи предизвикателства пред гражданското общество, с нови правни ограничения, с недостатъчно финансиране или с физически нападения и вербални атаки, продължава. В [Унгария](#) влошаващата се среда за организациите на гражданското общество и правната несигурност са допълнителна пречка за гражданското пространство. Работата на парламента по нов законопроект за „прозрачност в обществения живот“ беше отложена до есента, а в настоящата си форма този законопроект би довел до значителни

⁸⁴ Препоръка (ЕС) 2023/2836 на Комисията от 12 декември 2023 г. относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики.

последници за дейностите на организациите на гражданското общество и медиите, включително чрез ограничаване на достъпа им до финансиране. В [Словакия](#) средата за гражданското общество е изправена пред допълнителен натиск, а с новите задължения за докладване и оповестяване на информация се въвежда допълнителна тежест за организациите на гражданското общество.

Заинтересованите страни изразяват загриженост по отношение на нови пречки пред правото на участие в демонстрации в [Белгия](#). В [Нидерландия](#) пространството за организациите на гражданското общество се е стеснило и е засегнато от комбинация от намаляване на финансирането и рисковете от нови правни пречки. В [Германия](#) липсата на действия по отношение на статута на освободен от данъчно облагане за организациите с нестопанска цел продължава да създава пречки на практика. В [Италия](#) нов закон за сигурността, насочен към борба с тероризма и организираната престъпност и подобряване на вътрешната сигурност, породил опасения у заинтересованите страни по отношение на евентуално въздействие върху гражданското пространство и упражняването на основните свободи, докато правителството смята, че с новите разпоредби се постига баланс между правото на мирни събрания и правото на свободно движение и лична свобода. В [Гърция](#) беше започната оценката на съществуващата нормативна уредба за регистрацията, като същевременно все още е необходимо взаимодействието с организациите на гражданското общество да бъде структурирано на редовна и устойчива основа. В [Унгария](#) последните изменения в законодателството и Конституцията, както и тяхното прилагане на практика, доведоха до правна несигурност за организаторите на публични събрания, насочени към насърчаване на равенството и многообразието, и за участниците в тях. По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, организациите на гражданското общество в [Албания](#) продължават да са свободни да осъществяват дейност като цяло, но продължават да съществуват предизвикателства, включително по отношение на изискванията за регистрация и ограниченото публично финансиране. В [Черна гора](#) организациите на гражданското общество работят в една като цяло благоприятна среда, въпреки че продължават да съществуват редица предизвикателства. В [Северна Македония](#) правителството предприе мерки за засилване на сътрудничеството с гражданското общество, а гражданското общество посочи предизвикателства, в това число речта на омразата онлайн. В [Сърбия](#) организациите на гражданското общество са изправени пред нарастващ натиск и атаки.

Национални механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване при използването на софтуер за наблюдение, предполагащ намеса („шпионски софтуер“)

Дори когато използването на шпионски софтуер е оправдано от съображения за национална сигурност, както и в случаите, в които то е извън приложното поле на правото на Съюза, националните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване трябва да осигурят наличието на гаранции. Необходимо е да се зачитат основните права като защитата на личните данни, свободата на получаване и разпространяване на информация, свободата на изразяване на мнение, както и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес. Законодателството на ЕС за защита на данните съдържа всеобхватен механизъм за надзор и гаранции и е приложимо в ситуации, в които шпионски софтуер се използва за целите на правоприлагането.

Използването на шпионски софтуер, неговото регулиране и приложимите механизми за надзор бяха разгледани и от Венецианската комисия⁸⁵.

В доклада относно върховенството на закона за 2025 г. продължи наблюдаването и докладването на промените, като твърденията за незаконно използване на шпионски софтуер поставят в центъра на вниманието националните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване. В [Гърция](#) съдебното разследване освободи всички гръцки държавни агенции и длъжностни лица от отговорност за използването на шпионския софтуер Predator, а указ на президента, целящ да се защити поверителността на съобщенията срещу софтуерно проследяване, все още не е приет. Съобщенията за журналисти, станали обект на шпионския софтуер Paragon в [Италия](#), породиха опасения у заинтересованите страни и бяха разследвани от парламентарната комисия за сигурност на републиката, която през юни 2025 г. публикува доклад, в който се посочва, че не е установила никакво използване на шпионския софтуер от италианските разузнавателни служби по отношение на италиански журналисти. В [Полша](#) комисията, разследваща използването на софтуера Pegasus, продължава дейността си. В [Унгария](#) не бяха предприети действия във връзка с опасенията по отношение на процесуалните гаранции и ефективния надзор в случай на мерки за тайно наблюдение извън наказателното производство. В [Сърбия](#) гражданското общество съобщи, че сръбските власти са използвали незаконно шпионски софтуер срещу журналисти, екологични активисти и други лица.

4.5 Аспекти на единния пазар в четирите стълба

Ефективната правосъдна система, борбата с корупцията, доброто управление, правната сигурност и доброто законотворчество оказват значително икономическо въздействие. Те формират стопанската среда и насочват инвестиционните решения, оказват влияние върху безпроблемното функциониране на единния пазар и в крайна сметка влияят върху икономическия растеж и създаването на работни места.

Въз основа на нови данни от Евробарометър, представени в **информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2025 г.**, в главите по държави се съобщава за усещането на предприятията за независимостта на обществените поръчки и на националните органи за защита на конкуренцията. Тези органи са от ключово значение за функционирането на единния пазар. По отношение на органите, осъществяващи контрол на обществените поръчки на първа инстанция, равнището на усещането за независимост е най-високо за [Австрия](#), [Финландия](#) и [Италия](#) и най-ниско за [България](#), [Унгария](#) и [Хърватия](#). По отношение на националните органи за защита на конкуренцията равнището на усещането за независимост е най-високо за [Австрия](#), [Финландия](#) и [Малта](#) и най-ниско за [Унгария](#), [България](#) и [Хърватия](#).

По отношение на усещането за степента на защита на инвестициите, над две трети от участващите в проучването дружества изразиха доверие в [Люксембург](#), [Ирландия](#), [Финландия](#), [Малта](#), [Дания](#), [Швеция](#), [Австрия](#), [Словения](#) и [Нидерландия](#), докато по-малко от една трета от дружествата изразиха доверие в [Гърция](#) и [Кипър](#). В държавите, обхванати от процеса на разширяване, над половината от участващите в проучването дружества изразиха доверие в защитата на инвестициите в [Черна гора](#) и [Сърбия](#), а по-малко от половината — в [Албания](#) и [Северна Македония](#).

⁸⁵ [Доклад относно регулирането на шпионския софтуер в съответствие с принципите на върховенството на закона и правата на човека, приет от Венецианската комисия на нейната 141-ва пленарна сесия \(Венеция, 6—7 декември 2024 г.\) — Венецианска комисия към Съвета на Европа.](#)

По отношение на *функционирането на правосъдната система* един от ключовите аспекти от гледна точка на единния пазар е специализацията на съдилищата и съдиите за разглеждане на търговски дела, включително трансгранични дела с висока стойност. В [Германия](#) влязоха в сила нови правила за създаване на специализирани търговски съдилища, чиято цел е да се осигурят по-специализирани и ефикасни производства за дружествата по спорове с висока стойност. В [Латвия](#) специализираният Икономически съд продължава да работи ефективно въпреки общото увеличение на делата и временното намаляване на броя на активните съдии. В [Полша](#) се създава Цифров съд за защита на потребителите и конкуренцията, а в [Малта](#) проектът на законодателството за създаване на нов Търговски съд вече е в парламента. В [Кипър](#), според представители на предприятията, започването на дейността на Търговския съд следва да бъде приоритет, тъй като забавянятия в правораздаването са възпиращ фактор за растежа на предприятията, като МСП са особено засегнати.

Други области, свързани с правосъдието, които са от полза за предприятията, са наличието на алтернативни механизми за разрешаване на спорове и разходите за съдебни спорове. Усилията за насърчаване на използването на алтернативно разрешаване на спорове в [Кипър](#), включително модернизирането на арбитражното право, се подкрепят от предприятията. Във [Финландия](#) заинтересованите страни от бизнеса съобщиха за благоприятна правна уредба по отношение на защитата на инвестициите, но високите разходи за водене на съдебни дела в областта на интелектуалната собственост може да възпрепятстват достъпа до правосъдие. Високите съдебни такси и липсата на таван на съдебните такси могат да повлияят на достъпа до правосъдие в [Австрия](#), включително за предприятията. В [Естония](#) законопроект, в който се предвижда увеличаване на таксите, би засегнал делата, свързани с предприятия.

Предизвикателствата по отношение на ефикасността на правосъдието могат да засегнат особено предприятията, чиито инвестиционни решения се основават на бързото разглеждане на спорове. Такъв е случаят в [Малта](#), където заинтересованите страни смятат, че забавянятия и неефикасността на съдилищата пречат на доверието на предприятията. По подобен начин в [Португалия](#) заинтересованите страни смятат, че недостатъците на съдебната система във връзка с ефикасността може да попречат на инвестициите. В [Словакия](#) продължителните административни производства са определени като пречка за предприятията, засягаща способността им да получават необходимите разрешителни и одобрения.

Ефективното и навременно изпълнение на съдебни решения със задължителна сила също е от съществено значение за предприятията, осъществяващи дейност в рамките на единния пазар на ЕС. В главите по държави е представена и систематична информация за механизмите, които са въведени за подпомагане на изпълнението на решенията на върховните административни съдилища за всяка държава членка.

По отношение на *борбата с корупцията* [Гърция](#) въведе специална система за управление за намаляване на бюрокрацията и повишаване на стандартизацията на лицензирането, която има за цел да служи като защита срещу потенциални корупционни практики. В [Малта](#) дружествата, които са членове на Търговската камара, са поели ангажимент да прилагат мерки за борба с корупцията. В [Кипър](#), където заинтересованите страни от бизнеса считат обществените поръчки за силно податливи на корупция, усилията на правителството за повишаване на ефективността, отчетността и прозрачността в обществените поръчки следва да помогнат за подобряване на стопанската среда. В [Италия](#) обществените поръчки са цифровизирани чрез междуинституционална платформа, за да се противодейства по-специално на опитите за

проникване на организираната престъпност чрез корупция. От друга страна, в [Словакия](#) дружествата са свидетели на влошаване на бизнес климата, в това число на отрицателна тенденция в условията на икономическата политика, които влияят на дейността им. В [Словения](#) някои представители на деловата общност изразиха опасения по отношение на неправомерно влияние и конфликт на интереси в държавните предприятия. В [Унгария](#) рамкови споразумения, сключени от централни органи за покупки, позволиха на определени икономически оператори да станат пазарни лидери или да придобият господстващо положение за сметка на своите конкуренти.

Медийната среда, ръководена от ясни и прозрачни правила, не само защитава целостта на нашето демократично пространство, но и подкрепя функционирането на единния пазар, като осигурява равни условия на конкуренция за доставчиците на медийни услуги. Икономическите предизвикателства, пред които са изправени медиите, представляват глобално явление, което се усеща и в цяла Европа. В допълнение към прозрачността на собствеността върху медиите и справедливото и прозрачно разпределяне на държавната реклама между медийните организации, прозрачните схеми за финансиране в подкрепа на медийната индустрия са важни в това отношение. Такива схеми за финансиране продължават да оказват положително въздействие в [Австрия](#), бюджетът за такива схеми се е увеличил значително в [Литва](#), а реформи на механизмите за подкрепа на медиите са планирани в [Дания](#) и [Португалия](#).

Ефективните **механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване** допринасят за правната сигурност и стабилната регулаторна среда, които са от решаващо значение за осъществяването на дейност от предприятията в предвидими условия. Предприятията приветстват усилията за опростяване на законодателството във [Франция](#). В [Малта](#), въпреки че със заинтересованите страни от бизнеса обикновено се провеждат консултации по някои относими законодателни актове, те също така посочват, че бавните процеси на законотворчество или внезапните промени в законодателството оказват влияние върху предприятията. Непредсказуемостта на законодателната дейност, проблемите с качеството на законодателството и регулаторната тежест продължават да са основни проблеми за предприятията и организациите на гражданското общество в [Румъния](#). В [Гърция](#) и [България](#) предприятията определиха нестабилното, бързо променящо се законодателство като основна пречка за бизнеса. В [Кипър](#) забавянията в процеса на законотворчество и при приемането на актове за изпълнение се възприемат като предизвикателства от предприятията и инвеститорите. В [Унгария](#) предприятията изразяват загриженост по отношение на последиците за правната сигурност от честото прибягване до извънредни правомощия от страна на правителството, както и по отношение на качеството на законотворчеството като цяло. Чуждестранните дружества, осъществяващи дейност в стратегически сектори, изразиха загриженост по отношение на липсата на безпристрастност и произвола при приемането на регулаторни решения.

Заинтересованите страни също така подчертаха някои пречки, свързани със защитата на трансграничните инвестиции. В [Хърватия](#) заинтересованите страни от бизнеса посочиха ефикасността и качеството на съдебната система, както и качеството на законодателството и честите промени в него, като основни предизвикателства пред инвестициите. В [Латвия](#) чуждестранните инвеститори възприемат някои развития, като например управляването на мащабни договори за обществени поръчки, като оказващи отрицателно въздействие върху стопанската среда. Заинтересованите страни от бизнеса са засегнати и от начина, по който се провеждат консултациите. В [Белгия](#) и [Чехия](#) заинтересованите страни от бизнеса като цяло съобщават, че са доволни от участието си в изготвянето на законодателството. В [Румъния](#) организациите на гражданското общество и предприятията смятат, че обществените консултации често остават

упражнение по „отмятане на квадратчета“, с много кратки срокове и без обратна връзка, въпреки законовите изисквания. В [Литва](#) заинтересованите страни от бизнеса смятат, че кратките срокове за обществени консултации влияят отрицателно върху защитата на инвеститорите.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тазгодишният Доклад относно върховенството на закона потвърждава положителната траектория в няколко държави членки и показва, че годишният цикъл относно върховенството на закона осигурява стимул за реформи. Както и в предишни години, работата по националните реформи в области като независимостта на съдебната власт, борбата с корупцията, медийния плурализъм и принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване продължи. Въпреки че напредъкът е неравномерен и в някои държави членки продължават да съществуват предизвикателства, цялостната ангажираност с процеса остава силна, като значителен брой от препоръките от 2024 г. са частично или изцяло изпълнени.

Добавянето на измерението за единния пазар придава допълнителна стойност на доклада и с течение на времето то може да бъде доразвито още повече. Чрез него се подчертава по какъв начин предизвикателствата пред върховенството на закона могат да повлияят пряко на икономическото доверие, правната сигурност и ефективното функциониране на икономическата рамка на Съюза. Предсказуемата и прозрачна правна среда подпомага трансграничния бизнес и доверието на потребителите и инвеститорите. Укрепването на върховенството на закона засилва устойчивостта и целостта на единния пазар. В съответствие с политическите насоки, ЕС ще изгради по-тясна връзка между препоръките в доклада относно върховенството на закона и финансовата подкрепа. Освен това той ще гарантира, че бъдещият дългосрочен бюджет съдържа силни гаранции относно върховенството на закона.

Успоредно с това докладът относно върховенството на закона ще бъде придружен от допълнителни инициативи. През 2025 г. Комисията ще представи европейски щит за демокрацията. Целта му ще бъде да подпомогне изграждането на силни и устойчиви демокрации в ЕС чрез мерки, които ще засилят осведомеността за състоянието и способността за реагиране, ще укрепят демократичните институции, честните избори и свободните медии, както и ще повишат обществената устойчивост и участието на гражданите. Успоредно с това с първата по рода си стратегия на ЕС за гражданското общество ще се насърчава и защитава ролята на организациите на гражданското общество в целия ЕС.

В началото на новия годишен цикъл Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да продължат както общите, така и специфичните за всяка държава дебати въз основа на доклада. Тя насърчава по-нататъшния диалог на национално равнище, в който участват парламентите, гражданското общество, съдебната власт и широката общественост. Комисията потвърждава ангажимента си да подкрепя държавите членки при изпълнението на тазгодишните препоръки и да работи съвместно с тях за защитата на основните ценности на Съюза.